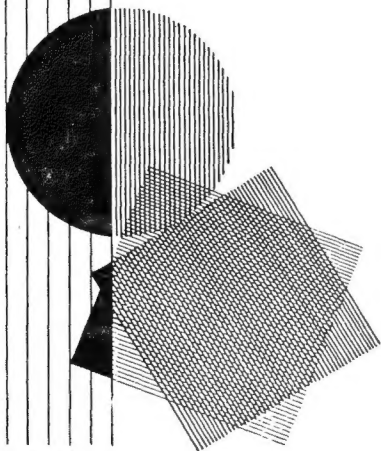


ترتيب الوظائف العامة

وتوصيفها وتقويمها



دكتور

أحمد حسن النجدي



Bibliotheca Alexandrina

مستزاد الطبع والنشر
دار الفكر العربي

دكتور

أحمد إسماعيل

كلية الحقوق - جامعة الزقازيق

ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقويمها

دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة للنظم الحالية والسابقة
لترتيب وظائف الحكومة والقطاع العام وكادرات الجامعات
والنيابة والقضاء والسلك الدبلوماسي والقنصلي والشرطة
والقوات المسلحة في كل من جمهورية مصر العربية والدول
العربية والأفريقية والآسيوية والأمريكية والأوروبية

١٩٧٩

ملف من المطبع والنشر
دار الفكر العربي

دار الاتحاد العربي للطباعة
 ١٩٠٠ شارع محمد عبد السلام
 القاهرة ١٩٠٠

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

١ - موضوع البحث :

يقوم التنظيم الإداري بوجه عام على جملة مقومات ، وفي مقدمتها تكوين الهيئة الإدارية ، مع ما يستلزمه هذا التكوين من تحديد للوظائف العامة اللازمة ، هذا بالإضافة إلى توصيف الوظائف المذكورة وترتيبها وتوقيتها ، ثم شغلها فيما بعد .

والمقصود بالترتيب هو تقسيم الوظائف العامة إلى مجموعات مختلفة ، وذلك استناداً إلى اختلاف أوصافها وخصائصها المشتركة ، بسبب اختلاف واجباتها ومسؤولياتها وطبائع أعمالها والمؤهلات اللازمة لشغلها . هذا بالإضافة إلى تقسيم كل مجموعة إلى عدة فئات عامة ذات أوصاف محددة ، مع إدخال كل وظيفة في الفئة المناسبة لها (١) .

وترتيب الوظائف العامة على هذا النحو مزايا عديدة — سنبينها فيما بعد — وهو الأمر الذي يجعل من الترتيب مسألة من أهم مسائل التنظيم الإداري . وهذا هو ما دعانا إلى اختيار هذه المسألة ك موضوع للبحث .

هذا وسوف نكتفي بدراسة عملية الترتيب في حد ذاتها ؛ وإن كان ذلك لن يقتينا عن التمرس — عند اللزوم — لبيان ما يربط بهذه العملية من عمليات ؛ على أن يكون ذلك بالقدر الضروري اللازم لدراسة عملية الترتيب .

كما أننا سندرس عملية الترتيب دراسة فنية ؛ وذلك بوصفها إحدى العمليات الإدارية التي يحكمها علم الإدارة العامة ؛ إلا أن ذلك لن يمنعنا من تضمين هذه

(١) دكتور بكر القبانى ، الإدارة العامة ، الجزء الثانى ، القاهرة : ١٩٦٨ ، ص ٨٢ .

الدراسة ما يتعلق بها من جوانب قانونية ؛ وذلك أيضاً بالقدر اللازم لخدمة الدراسة الفنية .

٢ - أهمية موضوع البحث :

وقد ظهر ترتيب الوظائف بهذا المفهوم العلمى منذ بداية القرن التاسع عشر . وكان ذلك في مجال الإدارات الخاصة ؛ إذ اتجهت الشركات الأمريكية الكبرى إلى الترتيب بغية تطوير تنظيماتها الإدارية . ثم انتقلت فكرة الترتيب تدريجياً إلى القطاع الإدارى الحكومى . وكان ذلك في منتصف القرن الماخى في الولايات المتحدة الأمريكية وفي دول أوروبا الغربية^(١) .

وقد انتقلت الفكرة المذكورة بعد ذلك إلى أغلب الدول المتحضرة . وهو الأمر الذى جعل لموضوع الترتيب أهمية بالغة من الناحيتين النظرية والعملية .

ذلك أنه وإن كانت نظرية ترتيب الوظائف العامة بوجه عام تتمتع بين نظريات علم الإدارة العامة بمركز هام ؛ إلا أنها لم تنظر بما تحتاج إليه من أبحاث ودراسات خاصة ؛ اكتماء بما جاء في الدراسات العامة المتعلقة بفكرة التنظيم الإدارى في مجموعه . وذلك بالرغم من أن فكرة الترتيب تعتبر في حد ذاتها فكرة متشعبة ومعقدة ؛ فضلاً عن حداثتها ؛ مما يجعلها من الوجهة العلمية في أشد الحاجة إلى الكثير من الدراسات المتخصصة ، فهذه الدراسة تستمدقمتها النظرية من لافتقار المكتبة العربية إلى دراسة مماثلة ؛ فضلاً عن افتقار المراجع الأجنبية إلى مثل هذه الدراسة^(٢) .

Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration, Macmillan Company, 4th edition, New York, 1968, p. 351.

(٢) تستوى في ذلك مراجع الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية ، مع ندرة مراجع الدول الأخيرة ندرة ملحوظة . انظر : François Gazier حيث يقول أن قلة المراجع المتعلقة بالوظيفة العامة في الدول الاشتراكية بصفة عامة والاتحاد السوفييتى بصفة خاصة ترجع إلى أن الفقه الماركسى لا يعترف للموظفين العموميين بأوضاع وظيفية خاصة ، ويخصهم من ثم لقانون البصل كثيرهم من الحال ، مما لا يدعو بالتالى لانفراد الوظيفة العامة بدراسة

هذا عن أهمية موضوع البحث من الناحية النظرية ؛ أما من الناحية العملية فإن أهمية فكرة الترتيب ترجع إلى ما يحققه إعمال هذه الفكرة من مزايا عديدة تمتد لتشمل عملية التنظيم الإداري بكافة جوانبها . وهناك صلة وثيقة - من الوجهة العملية - بين موضوع الترتيب وبين التنظيمات الإدارية .

فالإدارة العامة تنقسم إلى عدة وحدات ؛ لكل منها هيكل تنظيمي يضم مجموعة من الإدارات والأقسام الفرعية على كل المستويات ، تبدأ بالرئيس الأعلى الموجود على قمة الجهاز الإداري ؛ ثم تهبط في شكل هرمي يتسع تدريجياً حتى يصل إلى القاعدة التي تضم عدداً كبيراً من الأقسام الصغيرة . وتضم كل إدارة أو قسم عدداً من الوظائف التي تتمثل فيها اختصاصات ومسؤوليات الإدارة أو القسم .

ولا بد لكي ينداز ذلك الهيكل التنظيمي بأكبر كفاءة ممكنة أن يستند إلى هيكل وظيفي مماثل يضم عدداً من الموظفين المؤهلين ، الذين يحتلون أماكنهم في ذلك الهيكل في سلم رئاسي متدرج بنفس الشكل الهرمي الذي تشكل به الوحدة . ويتولى كل منهم ممارسة إحدى الوظائف التي يتضمنها ذلك الهيكل ؛ والتي تتوفر فيه الشروط اللازمة لممارسة اختصاصاتها ؛ ويوجد لديه القدر الكافي من الكفاءة والصلاحيات لتحمل مسؤولياتها . وهو الأمر الذي يجعل له ، لمية ترتيب الوظائف أهمية قصوى بالنسبة للتنظيم الإداري في مجموعه .

مستقلة . خاصة وأن الموظفين العموميين يعتبرون من الفئات التي سوف تنقرض حين يصل المجتمع الى مرحلة الشيوعية الكاملة التي تزول فيها للدولة الادارة العامة بالتالي . كما أورد (Nimrod Raphaeli) قولاً مماثلاً .
يراجع :

François Gazier, La Fonction Publique dans le Monde
l'Institut International de l'Administration Publique, Paris,
1972, p. 58.

وكذلك :
Nimrod Raphaeli, Readings in Comparative Public
Administration, Allyn and Bacon, Inc., Boston, U.S.A., 1967,
pp 149, 150.

وفضلاً عن ذلك ؛ فإن لترتيب الوظائف العامة أهميته العملية بالنسبة لإدارة شئون الخدمة المدنية ، وفي مقدمتها شغل الوظائف العامة وتقويتها ؛ وكذلك نقل الموظفين وترقيتهم وتدريبهم . كما أن لترتيب أهميته العملية بالنسبة للتخطيط والقوئل وغيرهما من العمليات الإدارية داخل الدول المختلفة ؛ وفي مقدمتها الدول الآخذة في النمو (١) . ومن هذه الدول جمهورية مصر العربية ، التي ترجع أهمية الترتيب بها لعدة أسباب تتمثل فيما يلي :

(أ) أن مبدأ ترتيب الوظائف العامة لم يطبق تشريعياً في مصر قبل عام ١٩٦٢ ، وذلك بالرغم من أن مصر قد عرفت نظام الوظيفة العامة منذ عهد بعيد . وبالرغم من أن المبدأ المذكور قد ظهر منذ منتصف القرن التاسع عشر ، وهو الأمر الذي جعل ترتيب الوظائف العامة في مصر من الموضوعات الوليدة التي لم تتلحقها من البحث والدعوة ، فضلاً عن عدم تعرضها للممارسة العملية الكافية .

(ب) أن محاولات إعمال مبدأ الترتيب التي تمت في مصر منذ سنة ١٩٦٢ لم تكتمل داخل الجهاز الإداري المصري ، وذلك بالرغم من تعدد هذه المحاولات . إذ أننا لم نصل بعد إلى تطبيق الترتيب الموضوعي ، وهو الترتيب الذي ينصب أساساً على الوظائف العامة ذاتها ؛ لا على الظروف الشخصية للموظفين . إذ مازلنا نميل في مصر إلى الترتيب الشخصي أي ترتيب الموظفين أنفسهم ؛ مع جعل القنات الوظيفية مجرد درجات مالية غايتها تحديد مراتب للموظفين لا تحديد أعمالهم الوظيفية .

(١) يراجع في ذلك :

United Nations — A Handbook of Public Administration, Current Concepts and Practice, with Special Reference to Developing Countries, Technical Assistance Programme, Department of Economic and Social Affairs, New York, 1961, p. 37.

وتراجع أيضاً نسخته الفرنسية :

Nations Unies — Manuel d'Administration Publique, New-York, 1964, p. 41.

ومع تسليمنا بأهمية الظروف الشخصية للموظفين ؛ خاصة وأن الوظيفة العامة تعتبر في مصر مهنة دائمة ينقطع لها الموظف طوال حياته الوظيفية ؛ إلا أننا لا نقبل أن تكون تلك الظروف العامل الرئيسى المؤثر فى ترتيب الوظائف العامة . إذ يجب أن يقوم الترتيب على أسس موضوعية ، على أن تراعى بعد ذلك الظروف الشخصية للموظفين بقصد تحديد المستوى المناسب لمرتباتهم ؛ مع منحهم المرايا العينية والحوافز التشجيعية المختلفة .

هذا هو موضوع البحث ، وتلك هى أهميته من الناحيتين العلمية والعملية .

٣ - خطة البحث :

هذا وسوف نقسم البحث إلى ثلاثة أبواب وهى :

باب تمهيدى : وسنخصصه للكلام عن (نظرية الترتيب) بوجه عام .

فتناول فى الفصل الأول مفهوم الترتيب . ولبن فى الفصل الثانى نفاة ، على أن نتكلم فى الثالث عن الجهات القائمة بالترتيب . وفى الرابع عن مزايا عملية الترتيب . وفى الخامس عن مصاعبها .

الباب الأول : ونفرده للكلام عن (الترتيب فى النظم المقارنة) .

ولذلك نخصص الفصل الأول من هذا الباب لإيضاح النظام الأوروبى ، فى مباحث متتالية تبين فيها طبيعة هذا النظام وتطبيقاته وتقديره .

ثم نبحث فى الفصل الثانى النظام الأمريكى ، وذلك من حيث طبيعته وتطبيقاته وتقديره ، وذلك فى مباحث ثلاثة .

وتحدث فى الفصل الثالث عن النظام الاشتراكى ، لنبين تباعا فى مباحث متتالية طبيعة هذا النظام وتطبيقاته وتقديره .

الباب الثانى : ونخصصه للكلام عن (الترتيب فى جمهورية مصر العربية) .

ونقسم هذا الباب إلى فصل تمهيدى تبين فيه طبيعة التوظيف فى مصر ، وفصلين فيهما على التوالى نظام الترتيب العام ، الشخصى والموضوعى ، ، ونظم الترتيب الخاصة .

باب تمهيدى

نظرية الترتيب

- الفصل الاول : مفهوم الترتيب .
- الفصل الثانى : نشأة الترتيب .
- الفصل الثالث : جهات الترتيب .
- الفصل الرابع : مزايا الترتيب .
- الفصل الخامس : مصاعب الترتيب .

باب تمهيدى

نظرية الترتيب

تقتضى دراسة ترتيب الوظائف العامة من الناحية التطبيقية التمسك لها بدراسة الترتيب من الناحية النظرية ، حتى يمكننا دراسة تطبيقات الترتيب على ضوء فكرته النظرية .

وما من شك في أن لإيضاح نظرية الترتيب يستلزم تحديداً لمفهومه وثنائه . كما يستلزم بياناً للجهات القائمة عليه . هذا بالإضافة إلى إبراز مزايا الترتيب والمصاعب التي تعترضه .

وفي الفصول التالية بيان لكل مسألة من المسائل المقدمة .

الفصل الأول

مفهوم الترتيب

الترتيب لغة هو تثبيت الشيء وجعله في مرتبة^(١) .

أو هو توزيع الأشياء توزيعاً منتظماً على مجموعات مختلفة طبقاً لخصائص محددة^(٢) .

أو هو العملية التي يتم بموجبها تنظيم الأشياء وتجميعها في مجموعات ، عن طريق وضع الأشياء أو الحقائق المتشابهة معا في مجموعة مشتركة ، نتيجة للتشابه بينها في الطبيعة والصفات والعلاقات المختلفة^(٣) .

(١) عبد الله للبستاني اللبناى . البستان ، المعجم اللغوى ، الجزء الأول ، المطبعة الأمريكية ، بيروت ، ١٩٢٧ ، ص ٨٦١ .

(٢) Lexis, Dictionnaire de la Langue Française, Librairie

Larousse, Paris, 1975, p. 338.

(٣) Funk and Wagnalls, New Standard Dictionary of the

وقد عني كتاب الإدارة العامة عناية بالغة بتحديد مفهوم ترتيب الوظائف ، وذلك بمحاولة تعريفه . إلا أن تعريفاتهم تعددت ، وقد انصف بعضها بالإيجاز الشديد ، بينما انصف البعض الآخر بالدقة والشمول .

ذلك أن من الكتاب من يعرف الترتيب بأنه التصنيف والتدرج المنتظم للوظائف في تدرج رئاسي طبقاً لمسئولياتها وصعوبتها النسبية^(١) . ويعرف William Torpey الترتيب بأنه عملية تنظيم الوظائف في مجموعات كأساس للعمل الإداري^(٢) .

ويعرفه Glenn Stahl بأنه تنظيم الوظائف في مجموعات أو طبقات على أساس واجباتها ومتطلبات التأهيل اللازمة لها^(٣) .

ويرى Leonard white أن ترتيب الوظائف هو الهيكل الذي تبني عليه لمتطلبات الوظيفة للإدارة ، وهو مشتق من التحليل المنطقي لأشكال العمل ودرجات المسؤولية المختلفة التي توجد في داخل الإدارة^(٤) .

ومن الكتاب المصريين من يعرف ترتيب الوظائف بأنه تجميع الوظائف في مجموعات وفئات على أساس تشابهها في صفة أو أكثر^(٥) .

=

English Language, prepared under the supervision of Isaak K. Funk, Calven Thomas and Frank H. Vizetelly, Funk and Wagnalls Company, New York, 1962, p. 495.

Marshall Edward Dimock, Gladys Ogden Dimock and (١)

Louis W. Koenig, Public Administration, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1963, p. 284.

William G. Torpey, Public Personnel Management, D. (٢)
van Nostrand Company Inc., Toronto, New York, London,
1953, p. 40.

Glenn Stahl, Public Personnel Administration, Harper (٣)
and Row Publishers, 5th edition, New York, 1962, p. 146.

(٤) ليونارد هولايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٨ .

(٥) محمد عبد المجيد مرعي ، نظام ترتيب الوظائف ، دار الفكر العربي ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٤ .

وهذا هو التعريف الذى قال به أيضاً الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة^(١) .
ومن هؤلاء الكتاب من يعرف ترتيب الوظائف بأنه تحديد أقسام الوظائف
ودرجاتها ، وتوزيع أعمالها على الموظفين بطريقة تسهل حسن سير العمل فى الجهاز
الإدارى للدولة^(٢) .

ومنهم من يعرف عملية الترتيب بأنها تجميع أو تصنيف الوظائف فى مجموعات
أو فئات ، بحيث تكون الوظائف الداخلة فى نطاق كل مجموعة أو فئة منها متماثلة
فى صفة أو أكثر من صفاتها^(٣) .

بينما يعرف بعضهم الآخر هذه العملية بأنها تجميع الوظائف فى شكل منظم
على أساس واجباتها ومسئولياتها ومطالب التأهيل اللازمة لعضائها ، وذلك فى
فئات وظيفية تضم كل فئة منها كافة الوظائف التى تتشابه فى نوع العمل ودرجة
صعوبته ومسئوليته^(٤) .

كما أن من الكتاب المصريين من يستعمل تعبير « تصنيف الوظائف » .

(١) الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة : إرشادات فى نظام ترتيب
الوظائف ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٥٠ . وتجدر الإشارة الى أنه قد صدر
قرار رئيس مجلس الوزراء فى ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٧٧ بتعديل اسم الجهاز
المشار اليه ليصبح « الجهاز المركزى للتنمية الادارية » . ونحن نميل الى
تفصيل التسمية الأولى لأنها أكثر شمولاً وأدق تعبيراً عن الوظائف المختلفة
لذلك الجهاز .

(٢) دكتور محمد فؤاد مهنا ، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى
ضوء مبادئ علم التنظيم ، دار المعارف ، للقاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ١٠٦ .
(٣) دكتور زكى محمود هاشم ، ترتيب للوظائف فى الجهاز الحكومى ،
دراسة مقارنة فى بعض الدول مع تطبيق خاص على الجمهورية العربية
المتحدة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة
الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٨ . ويراجع لنفس المؤلف بحث فى
نظام ترتيب الوظائف العامة فى الجمهورية العربية المتحدة مع دراسة مقارنة
فى بعض الدول ، رسالة ماجستير ، كلية للتجارة بجامعة عين شمس ،
القاهرة ، ١٩٦٤ ، ص ٢٩ .

(٤) يحيى رياض سلام ، مفاهيم ترتيب للوظائف فى الخدمة المدنية ،
للمنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة للدول
العربية ، للقاهرة ، يوليو ١٩٧٠ ، ص ٣ وما بعدها .

كترادف لشعبه الترتيب ، ، إذ يعرف هذا التصنيف بأنه ترتيب الوظائف وتقسيمها إلى أنواع وتجميعها في مجموعات وفئات على أساس تشابهها في صفة أو أكثر (١) .

يبدأنا نعيم على التعاريف السابقة أنها تضع مفهوما موجزا لترتيب الوظائف . هذا بالإضافة إلى عدم التعرض في التعريف لمجموعة العمليات المتتابعة التي تتضمنها عملية الترتيب . كما أن بعض هذه التعاريف يتصف بالغموض كتعريف Leonard White وذلك نظرا لافتقاره إلى بيان العناصر المكونة لمفهوم الترتيب .

ولذلك وجدت تعريفات أخرى تتصف بالدقة والشمول إلى حد كبير ، كما أنها تعنى بالتعرض بشيء من التفصيل للراحل المتتابعة لعملية الترتيب .

من ذلك ما قرره لجنة الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية حين عرفت ترتيب الوظائف بأنه جمع وتحليل الحقائق المختلفة ، بهدف التوصل إلى أنواع وفئات الوظائف المختلفة التي تتطلب معاملة مختلفة في شؤون الموظفين ، بالإضافة إلى إعداد سجل منظم لتلك الفئات ، ووضع بيان بالوظائف التي تندرج تحت كل فئة منها (٢) .

ويعرف البعض ترتيب الوظائف بأنه وضع الوظائف في مجموعات أو طبقات مختلفة ، على أن يكون لكل منها عنوان مميز ، ولها نفس متطلبات

(١) فوزي حبيش ، تصنيف الوظائف وتحديد رواتبها ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، مركز البحوث الإدارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، إبريل ، ١٩٧٢ ، ص ٧ .

(٢) التقرير الصادر في سنة ١٩٤٦ عن لجنة تقسيم وظائف المرافق العامة التابعة للجنة الخدمة المدنية الأمريكية في واشنطن ، والذي اقترحه جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا .

يراجع في ذلك :

Position Classification in the Public Service, Policies and Practices in Public Personnel Administration, Report of the Committee on Position Classification and Pay Plans in the Public Service of the Civil Service Assembly of the United States and Canada. Chicago, U.S.A., 5th edition, 1948, p. 3.

التأهيل من التدريب والخبرة التي يلزم توفرها في المرشحين لشغل أية وظيفة من وظائف المجموعة ، هذا بالإضافة إلى وضع هيكل أجور موحد يقرر لكل شخص يتم تعيينه فيها (١) .

ويعرف بعض الكتاب ترتيب الوظائف بأنه تقسيم الوظائف إلى مجموعات مختلفة استناداً إلى اختلاف أوصافها وخصائصها المشتركة بسبب اختلاف واجباتها ومسئولياتها وطبائع أعمالها والمؤهلات اللازمة لأدائها ، هذا بالإضافة إلى تقسيم كل مجموعة إلى عدة فئات عامة ذات أوصاف محددة ، مع إدخال كل وظيفة في الفئة المناسبة لها (٢) .

بينما يعرفه آخرون بأنه تجميع الوظائف وإدراجها في مراتب بعد تحليل خصائصها الختلفة وتوصيفها على أساس ما بينها من تماثل في أهمية الواجبات ومستوى المسؤوليات والمؤهلات اللازمة (٣) .

كما أن البعض يعرف ترتيب الوظائف بأنه مقارنة الوظائف المختلفة طبقاً لدرجات أو مستويات محددة من قبل ، ثم تجميع الوظائف المتشابهة من حيث الواجبات والمسئوليات ونوع العمل ومطالب التأهيل في فئات (٤) .

ونحن نميل إلى النوع الأخير من التعاريف الذي يتسم بالتفصيل والدقة ، ونرجح من بينها التعريف الذي وضعت لجنة الخدمة المدنية الأمريكية ، حيث أنه أقربها إلى الإحاطة بمراحل عملية ترتيب الوظائف .

على أنه أيأ كان الأمر فالتنا نرى أن ترتيب الوظائف العامة مفهومًا شاملاً ،

(١) Felix A. Nigro, Public Personnel Administration, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1963, p. 83.

(٢) بكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٨٢ .

(٣) حمدى أمين عبد الهادى ، نظرية للكمية فى الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٣٩٧ .

وتد أورد نفس المؤلف تعريفاً آخر للترتيب فى رسالته يختلف فى الصياغة وإن كان يؤدى ذات المعنى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٦ .

(٤) فتحي السيد لاشين ، عبد الرحيم محمد سعيد ، المرجع فى نظام العاملين بالقطاع العام نقضا وقضا ، للقاعة ، ١٩٧٢ ، ص ٢٢ .

إذ يقوم هذا الترتيب على أساس تجميع الوظائف في فئات ، يتم التوصل إليها من خلال عمليات توصيف تلك الوظائف ، بحيث تضم كل فئة الوظائف التي تشابه في الصعوبة والمسئولية ونوع العمل ، بما يبرر إعطاء كل فئة مسمى وظيفي موحد ، وتحديد متطلبات تأهيل موحدة لها ، وإخضاع شاغليها لقواعد وظيفية مشتركة ، مع تجميع الفئات التي تشابه وظائفها في الصعوبة والمسئولية وتختلف في نوع العمل ووضعها في درجات ذات أجر موحد ، هذا بالإضافة إلى وضع الفئات التي تشابه وظائفها في نوع العمل وتختلف في الصعوبة والمسئولية في مجموعات فرعية ، فضلا عن وضع المجموعات الفرعية التي تضم الوظائف ذات النشاط المتماثل أو المتجانس في مجموعات رئيسية .

ويراد بالوظيفة (Position) الوحدة الأساسية للعمل في الهيكل التنظيمي للإدارة ، على أن تتضمن مجموعة من الواجبات والمسئوليات التي تحتاج إلى شخص ذي قدرات ومؤهلات معينة ليتولى ممارستها .

أما الفئة (Class) فهما بها مجموعة الوظائف التي تشابه من حيث درجة الصعوبة ومستوى المسئولية ونوع العمل ، ويطلق عليها مسمى وظيفي موحد ، وتحتاج إلى مجموعة متماثلة من اشتراطات التأهيل كالزودل الدراسي والخبرة العملية والقدرات الفنية . وتخص لقواعد موحدة من حيث شروط واختبارات التعيين والترقية . ومن حيث مستوى المرتبات المقررة لشاغليها .

أما اصطلاح الدرجة (Grade) فهو اصطلاح يرتبط بتقسيم المرتبات إلى مجموعة شرائح تصاعدية . تضم كل شريحة منها مجموعة الفئات التي تتساوى من حيث درجة الصعوبة ومستوى المسئولية ومطالب التأهيل . ولكنها تختلف من حيث نوع العمل . فتسمى الشريحة « درجة » وتقرر لها معاملة موحدة (أى حد أدنى موحد وحد أقصى موحد للمرتبات) .

وينصرف مفهوم المجموعات الفرعية (Series) إلى تلك المجموعات التي تضم الفئات التي تشابه وظائفها من حيث نوع العمل . ولكنها تختلف من حيث درجة الصعوبة ومستوى المسئولية .

وذلك بخلاف المجموعات الرئيسية (Groupes) . إذ تندرج تحتها المجموعات

القرعة التي تضم جميع الوظائف ذات النشاط المتبادل أو المتجانس .

ويتحدد بمواصفات الفئة (Description) عناصر تكوين الفئة التي تساعد على التعرف عليها وتمييزها عن سائر الفئات . وتشمل اسم الفئة . ووصفها عاما للواجبات والمسئوليات الرئيسية التي تتضمنها وظائفها . وبيان بالحد الأدنى للمؤهلات اللازمة لشغلها . وأمثلة تصورية من الأعمال الرئيسية التي تتضمنها الفئة والتي تمثلها تمثيلا دقيقا (١) .

هذا وتوضع مواصفات الفئة على ضوء عناصر عديدة يمكن إجمالها فيما يلي :

(١) الإشراف المباشر : ويتمثل هذا الإشراف فيما يصدره الرئيس الإداري من تعليمات تفصيلية إلى موه رسيه فيما يتعلق بكيفية لإنجاز واجبات الوظيفة . مع اتصالحهم به في كل خطوة من خطوات العمل لتعريفه بما تم لإنجازه . وتلقى تعليماته بشأن الخطوة التالية للعمل .

(ب) الإشراف العام : والمتصور به هو إخضاع الموظف لتعليمات الرئيس الإداري ؛ مع تمتع الموظف في نفس الوقت بقدر من الحرية في ممارسة عمله . وذلك على نحو يتيح له أن يحدد بنفسه الخطوات التفصيلية اللازمة لإنجاز واجبات

(١) يراجع في تلك التعاريف والمصطلحات على سبيل المثال :

F.P.M. Supplement 990-1 Civil Service Laws, Executive orders, Rules and Regulations, Federal Personnel Manual System, United States Civil Service Commission, Washington, May 1969, p. 85.

ودكتور سليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربى ، الطبعة الثالثة ، للقاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٣٨٧ وما بعدها .
وتقرير جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٤٥ .

وويليام توربى ، المرجع السابق ، ص ٤٠ ، ٤١ .
وليونارد هوليت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ وما بعدها .
(م ٢ - ترتيب الوظائف)

الوظيفة ، دون حاجة للرجوع إلى رئيسه في كل خطوة على حدة ، اكتفاء بمرض أعماله عليه بعد الانتهاء منها طرفة واحدة .

(ج) التوجيه العام : ويقوم هذا التوجيه على أساس اشتراك الموظف بنفسه في إعداد الخطط والبرامج المتعلقة بالعمل ، مع وضع الخطوات والأساليب التي تكفل التنفيذ ، وكذلك الإشراف على هذا التنفيذ .

(د) التوجيه الإداري العام : ويراد به خضوع شاغلي الوظائف العليا المسؤولين عن وضع الخطط والبرامج التي تكفل تنفيذ السياسة العامة للدولة لتوجيهات رؤسائهم ، مع عدم رجوعهم إليهم إلا فيما يتصل اتصالاً مباشراً بالسياسة العليا .

(هـ) حرية التصرف : وينصرف مفهوم هذه الحرية إلى ما يتمتع به الموظف من سلطة تقديرية بشأن ممارسة واجبات وظيفته دون الرجوع إلى السلطة الأعلى للحصول على موافقتها المسبقة .

(و) صحوه الواجبات : وتتمثل هذه الصحوه في مقدار ما تنلزمه ممارسة أعمال الوظيفة من مجهودات ذهنية أو بدنية .

(ز) أهمية المسؤوليات : ويراد بها مقدار الالتزامات التي يتحملها شاغل الوظيفة بسبب إسناد واجبات الوظيفة إليه .

(ح) مطالب التأهيل : وهي الشروط الواجب توافرها في شاغل الوظيفة حتى يمكنه تأدية واجبات الوظيفة وتحمل مسؤولياتها على الوجه المطلوب . وتشمل تلك المطالب عناصر عديدة كالمؤهلات الدراسية والخبرة العملية والتدريب والمهارات الفنية واليدوية والشروط الصحية والمعلومات العامة وغير ذلك .

(ط) المهارات : والمراد بهذه المهارات هو الصفات الشخصية التي تكتسب بفضل الخبرة العملية والتدريب ، مثل قيادة السيارات واستخدام الآلات والأجهزة المختلفة والكتابة على الآلة الكاتبة والاختزال وما إلى ذلك .

(ي) الصفات الجسمانية : وهي الصفات المتعلقة بجسم الإنسان

وحواسه . والتي يحتاج إليها الموظف لتحمل أعباء وظائف ذات طبيعة معينة ،
كقوة البنية أو حدة الإبصار أو قوة حاسة الشم أو طول القامة أو سلامة الأطراف
على غير ذلك من صفات (١)

(١) يراجع بشأن العناصر التي تتضمنها مواصفات الفئات :
سليمان محمد الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤٧٠ وما بعدها .
وتقرير جمعية الخحة المعنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية
وكندا ، المرجع السابق ، ص ٤٥ ، ٢٧٩ ، ٣٨٧ وما بعدها .

الفصل الثاني

نشأة الترتيب

(أ) لم يكن يوجد قبل القرن التاسع عشر نظام لترتيب الوظائف العامة بمفهومه على ، وهو المفهوم القائم على أساس تحليل أعمال الوظائف بما تحتويه من صعوبات ومسئوليات . إذ كان السائد قديماً هو تقسيم الجهاز الإداري الحكومي تقسيماً تحكيمياً إلى بضعة مستويات وظيفية ، وذلك في تسلسل هرمي متدرج يتفق مع المكانة الاجتماعية لكل موظف والطبقة التي ينتمي إليها . ثم ظهرت في القرن الماضي فكرة ترتيب الوظائف ، وكان ذلك لأول مرة في مجال الإدارة الخاصة داخل الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث استخدمت الشركات الأمريكية الكبرى هذه الفكرة لترتيب وظائفها المتشعبة^(١) . وقد بدأ الاهتمام بترتيب الوظائف داخل المشروعات الخاصة بفضل تزايد أنشطة المشروعات وتضخم إدارات شؤون الموظفين . ذلك أن امتداد الصناعات الأهلية وتحول المشروعات الصناعية الصغيرة إلى مصانع كبرى قد أوجد المجال لدراسة موضوع الترتيب ، وذلك بقصد الوصول إلى طرق سليمة لتحسين الموظفين عن طريق تحديد مواصفات وخصائص الوظائف المختلفة مع وضع مصطلحات موحدة وتعريف مشتركة لها^(٢) .

(١) راجع بشأن ترتيب الوظائف في المشروعات الخاصة :

Edwin B. Flippo, *Principles of Personnel Management*, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, Toronto and London, 1961, p. 322.

وكذلك :

Michael J. Jucius, *Personnel Management*, Richard D.

Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 3rd edition, 1955, pp. 91, 353.

(٢) راجع تقرير لجنة ترتيب الوظائف وخطط الأجور في المرافق العامة للندوة عن جمعية الخطة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا للرجوع للسابق ، ص ٣٧ ، ٣٨

وكذلك فقد ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية منذ منتصف القرن الماضي
بساتر القواعد الأساسية التي تحكم ترتيب الوظائف العامة . ومن ذلك القواعد الإدارية
التي تقضي باستخدام الواجبات والمسئوليات كأساس . للترتيب . فقد اعترفت
بها لجان الكونغرس الأمريكي والإدارات العامة الفيدرالية منذ ذلك الحين . وقد
أقر الكونغرس الأمريكي في سنة ١٨٥٣ أول خطة لترتيب الوظائف العامة .
إلا أن تلك الخطة لم تكن قائمة على أساس واجبات الوظائف ومسئولياتها ،
ولأنها على أساس هيكل الأجور القائم فعلا ، إذ تم تقسيم الموظفين إلى أربع
طبقات حسب أجورهم ، دون الاهتمام بما يمارسونه من أعمال وهو الأمر الذي
جعل من الترتيب المذكور ترتيبا للموظفين أنفسهم حسب مرتباتهم ، لا ترتيبا
للوظائف ذاتها^(١) .

ثم تم في سنة ١٩١١ إعداد أول خطة لترتيب الوظائف طبقا لواجباتها
ومسئولياتها . وكان ذلك في ولاية شيكاغو الأمريكية . وقد صادقت تلك الخطة
نجاحا ، مما جعل معظم الولايات المتحدة الأمريكية تحذو حذوها ، كادفع
الكونغرس في سنة ١٩٢٠ إلى تشكيل لجنة لبحث موضوع ترتيب الوظائف .
وقد قامت هذه اللجنة بوضع تقرير ساعد على انتشار خطط الترتيب إلى حد كبير .
فقد أعلنت اللجنة المذكورة عدم صلاحية نظم الترتيب القديمة ، مع ضرورة
الاهتمام بترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا يقوم على أساس الواجبات
 والمسئوليات الوظيفية^(٢) .

وقد انتهى الأمر في عام ١٩٢٣ بصدر قانون ترتيب الوظائف الفيدرالي
(Classification Act) . وكان ذلك بناء على توصيات لجنة الكونغرس وتحت
ضغط نقابات الموظفين العموميين وقد وضع ذلك القانون أول أساس علمي
لترتيب الموضوعي للوظائف .

(١) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

Gérard Conne, *La Fonction Publique aux États-Unis*,
Essai sur le régime du Civil Service Fédéral, Armand Co-
lin, Paris, 1958, p. 113.

وتقرير لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع
السابق ، ص ١٤ .

وقد حققت الكدرات التي وضعها قانون سنة ١٩٢٣ لوظائف الإدارة المركزية نتائج طيبة في التطبيق العملي ، مما دفع المسؤولين إلى محاولة تطوير نظام الترتيب باستمرار بما يتلاءم مع التطور المستمر لنشاط الإدارات العامة . وقد ظهر ذلك التطور واضحا في قوانين الترتيب التي صدرت في عام ١٩٤٩ ، ١٩٥٤ (١) .

هذا عن نشأة الترتيب في الولايات المتحدة الأمريكية .

(ب) وفي إنجلترا ، تم في عام ١٨٥٤ تشكيل لجنة برئاسة السكرتير العام للخزانة هي لجنة (Trevelyan-Northcote) وذلك قصد إصلاح نظام الخدمة المدنية . وقد أوصت هذه اللجنة بضرورة ترتيب الوظائف العامة على أساس شخصي ، إذ أوصت بتقسيمهم على أساس اختلاف تكوينهم العلمي ، على ألا يؤدي ذلك التقسيم إلى تقنين وحدة الوظيفة العامة ، وألا يقف عقبة في سبيل انتقال الموظف من وظيفة إلى أخرى (٢) .

وقد كان لقراح لجنة (Trevelyan) يقوم على أساس تقسيم الوظيفة العامة إلى طبقة تضم شاغلي وظائف الإدارة ، وأخرى تضم المرءوسين القاعيين بالأعمال التنفيذية . وقد تم ذلك بالفعل . ثم تقرر في سنة ١٨٧٦ بناء على اقتراح لجنة (Playfair) زيادة عدد طبقات الموظفين العموميين إلى أربع ، كي تتفق مع المستويات التعليمية الأربعة (الابتدائي والإعدادي والثانوي والجامعي) : وهذا هو التقسيم الذي ساد حتى الآن (٣) .

وقد اقترحت لجنة (Ridley) المشكلة في عامي ١٨٨٦ ، ١٨٨٧ ، تقسيم

(١) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ٣٦ .

(٢) Emmeline Waley Cohen, The Growth of the British Civil Service from 1780 to 1939, Frank Cass and Co. Ltd., 2nd edition, London, 1965, p. 102.

(٣) Edgar Norman Gladden, The Essentials of Public Administration, Staples Press Limited, 3rd edition, London, 1964, p. 150.

وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ .

واميلين كوهين ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ .

كل طبقة من طبقات الوظيفة العامة إلى درجات داخلية ، مع تحديد مرتبة معين لكل منها ، على أن يتم التمييز في الدرجة الأدنى لكل طبقة ، كما اقترحت اللجنة المذكورة تقليل عدد شاغلي درجات الطبقة العليا توفيراً للتقاع ، وأن يكون الانتقال من طبقة إلى أخرى مقصوراً على الأكفاء وحدهم . وقد أقرت الحكومة الانجليزية تلك المقترحات (١) .

وقد شكلت فيما بعد لجان مختلفة غايتها دراسة موضوع ترتيب الوظائف العامة . ومن هذه اللجان لجنة (Mac-Donnell) التي شكلت في سنة ١٩١٢ ، ولجنة Gladstone التي شكلت في سنة ١٩١٨ ، واللجنة التي أنشئت عن مجلس هوايتلي (Whitley Council) في سنة ١٩٢٠ ، ولجنة (Priestley) المشكلة في سنة ١٩٥٢ (٢) .

ومن بين هذه اللجان أيضاً لجنة (Fulton) التي شكلت في سنة ١٩٦٨ وقد أحدثت توصيات هذه اللجنة تغييرات جوهرية بالنسبة لنظم الترتيب الانجليزية . إذ أدت إلى قيام تلك النظم على أساس موضوعي وتدرج منطقي للفئات الوظيفية . بعد أن كانت النظم المذكورة تقوم على أساس شخصي وأسلوب طبقي .

(ج) وقد كانت فرنسا من أولى دول أوروبا الغربية التي حاولت العمل بنظام ترتيب الوظائف في القطاع الحكومي والمثروعات الموزعة ، وكان ذلك بتأثير قيام نقابات الموظفين واللجان البرلمانية في فرنسا بمطالبة الحكومة بمراجعة نظام الخدمة المدنية مع إعادة ترتيب الوظائف العامة على أسس سليمة . وقد حدث ذلك إبان الحرب العالمية الأولى ، حين ارتفعت أسعار المعيشة ارتفاعاً قاعداً من قيمة مرتبات الموظفين المموميين وجعلها غير كافية لمواجهة مطالب الحياة ، هذا فضلاً عما كان يتم به الهيكل الوظيفي الفرنسي من عدم القيام على نظام موضوعي فيما يتعلق بترتيب الوظائف العامة .

G. Archibald Cammell, The Civil Service in Britain, (١)
Gerald Duckworth and Co. Ltd., 2nd edition, London, 1965,
p. 25.
C.H. Sisson, The Spirit of British Administration, Frederick A. Praeger, Inc., London, New York, 1959, p. 29. (٢)

ولذلك قررت الحكومة الفرنسية تفكيك لجان مختلفة لدراسة إعادة ترتيب وتضمين الوظائف العامة على أسس جديدة . ويمكن أن نذكر من بين هذه اللجان على سبيل المثال لجنة (Hébrard De Villeneuve) التي شكلت في عام ١٩١٩ لدراسة نظام المرتبات ، ولجنة (Martin) التي شكلت في عام ١٩٢٦ بقصد وضع ترتيب مبسط للوظائف العامة . ولذلك عيّنت هذه اللجنة بتخفيض عدد الفئات الوظيفية القائمة من قبل ، وذلك نظراً لكثرتها (١) .

وقد كانت المحاولة التي بذلتها لجنة (Martin) أول محاولة في فرنسا لترتيب الوظائف العامة ترتيباً موضوعياً . إذ قامت في هذه المحاولة بتجميع الوظائف العامة في مجموعات تتأهل كل منها بالنسبة لشروط شغلها والمرتب الذي يتقرر لشاغليها ، تاركة التقسيم الداخلي بالنسبة لكل مجموعة لكل إدارة على حدة تقوم به بعد الحصول على موافقة وزارة المالية عليه ، وذلك حسب ظروف العمل بكل إدارة وطبيعة تكوينها وهيكلها التنظيمي (٢) .

إلا أن المجهودات التي بذلتها اللجنة المذكورة لم توضع موضع التنفيذ العملي في ذلك الوقت ، ولكنها كانت الثروة التي تم على أساسها نظام ترتيب الوظائف الفرنسي الذي صدر في سنة ١٩٤٨ وظل سائداً في فرنسا منذ ذلك الحين .

ومن هذه اللجان أيضاً لجنة (Coyne) التي شكلت في سنة ١٩٤٦ بناء على اقتراح من إدارة الميزانية ، وذلك بهدف دراسة جميع المشاكل المتعلقة بالوظيفة العامة ، وفي مقدمتها إعادة ترتيب الوظائف العامة ، وقد اشترك في عضوية تلك اللجنة عدد متساو من ممثلي الحكومة وممثلي نقابات الموظفين . وكان ذلك برئاسة (M-Coyne) رئيس إحدى دوائر محكمة المحاسبات .

وقد قامت تلك اللجنة بوضع أهم الأسس التي ارتكزت عليها الدراسات اللاحقة لترتيب الوظائف العامة ، وكانت معظم هذه الأسس ركيزة لقانون

Roger Grégoire, La Fonction Publique, Armand Colin, (١)
Paris, 1954, p. 261.

Marcel Piquemal, Le Fonctionnaire (Droits et Garan- (٢)
ties), Berger Levrault, Paris, 1973, p. 297.

الموظفين العموميين الصادر . في سنة ١٩٤٦ ، وكذلك القانون اللاحق الصادر في سنة ١٩٥٩ (١) .

(د) وقد ظهر نظام تقسيم الوظيفة العامة إلى طبقات ودرجات في روسيا في القرن الثامن عشر . فقد أُنشئ في سنة ١٧٢٢ جدول بشأن المراتب الوظيفية التي كانت تضم أربع عشرة طبقة من شاغلي الوظائف المدنية .

وقد كانت هذه الطبقات تبدأ بطبقة دنيا . وهي الطبقة التي هرفت باسم المستشار الخاص (Privy Councillor) ، وتنتهي بطبقة عليا وهي الطبقة التي أطلق عليها مستشار الدولة (Actual State Councillor) . وقد كان من يصل إلى الطبقة العليا يصبح تلقائياً من النبلاء . كما أن الوصول إلى الوظائف العليا كان مقصوراً على ذوي الأصل النبيل وحدهم ، وإن كان اتساع نطاق الوظائف العامة وقلة عدد ذوي الأصل النبيل قد أدى فيما بعد إلى إلحاق الأشخاص العاديين بشروط مشددة في الوظائف العليا ، مع جعل الأولوية لأبناء الموظفين والضباط وكبار التجار ، فضلاً عن استبعاد ذوي الأصل اليهودي .

وحين قامت ثورة أكتوبر سنة ١٩١٧ ، كان الوضع المتميز للنبلاء قد انتهى ، وإن كانت أوضاع الوظيفة العامة قد تعرضت لمشكلة النقص الكبير في أعداد الموظفين ، وكان ذلك بسبب مقتل أو فصل أو هروب الكثيرين .

بيد أن حكومة الاتحاد السوفيتي عثت بعد ذلك بإعادة ترتيب الوظائف العامة على أسس موضوعية ، مع تقسيم الموظفين إلى عدد محدود من المجموعات ، على أن يعتبروا جميعاً عمالاً للدولة بلا تمييز بينهم (٢) .

(هـ) وقد امتدت نظم ترتيب الوظائف حديثاً إلى العديد من دول العالم ، وانتشر استخدام الترتيب في أجهزة الدولة بعد أن اتسع النشاط الاقتصادي للدولة وزاد التدخل الحكومي في جميع المجالات والأنشطة الاقتصادية والإدارية

(١) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦١ ، ٢٦٢ .

(٢) Bertram W. Maxwell, The Soviet State, A Study of Bolshevik Rule, Steves and Wayburn Publishers, U.S.A., 1934, p. 5.

وعادة عقب الحرب العالمية الثانية ، مما زاد نشاط الإدارة العامة تعقيدا ، وزادها بالتالى احتياجا إلى وسائل عامة لترتيب وظائفها ترتيبا سليما .

وكانت نظم ترتيب الوظائف تزداد تطورا بمرور الوقت . كما تنوعت الطرق التى تستخدم فى عملية الترتيب . حيث كان الخبراء الإداريون يعملون دائما على استنباط طرق جديدة للترتيب يتلافون بها الثغرات التى يظهرها التطبيق العملى للطرق القديمة . فبعد أن كانت عمليات الترتيب تجري بصورة إجمالية مبسطة ، ظهرت طرق ترتيب الوظائف ترتيباً تحليلياً قائماً على تحليل أعمال الوظائف تفصيلا إلى العناصر الأساسية الداخلة فى تكوينها كالصعوبة والمسئولية وغيرها .

وقد أصبحت عملية ترتيب الوظائف فى الوقت الحاضر موضوعا أساسياً من موضوعات الإدارة العلمية الحديثة فى الدول المتحضرة ، سواء فى المشروعات الخاصة أو على صعيد النشاط الحكومى والمشروعات العامة .

الفصل الثالث

جهات الترتيب

تختلف الدول المعاصرة فيما يتعلق بتحديد الجهة التي تختص بوضع نظام الترتيب . إذ تعهد بعض الدول بهذه المهمة إلى الجهة التشريعية ، بينما تعهد بها دول أخرى إلى الجهة الإدارية . وفيما يلي بيان لذلك :

أولا - الجهة التشريعية :

يأخذ نظام ترتيب الوظائف العامة داخل بعض الدول شكل القانون الذي يوضع بواسطة السلطة التشريعية متضمنا التنظيم الاساسي لعملية الترتيب ، مما يجعل دور السلطة الإدارية مقصوراً على تنفيذ ذلك النظام ومتابعته .

وما من شك في أن وضع نظام ترتيب الوظائف العامة بواسطة الجهة التشريعية له ميزة أساسية تتمثل في إعطاء هذا النظام قوة الإلزام بالنسبة لجميع الأجهزة الإدارية مما يدفعها إلى احترامه ومراعاة تنفيذه .

ومن المزايا كذلك ضمان الاستقرار للنظام المذكور . إذ لا يستطيع أية جهة إدارية أن تلجأ بين الحين والآخر إلى إلغائه أو تعديله ، بل إن ذلك لا يمكن أن يتم إلا بتعديل أو إلغاء قانون الترتيب ، وبعد أن تقع في ذلك كافة الاجراءات والمراحل التشريعية التي تمر بها القوانين عادة لدى إلغائها أو تعديلها . وهو الأمر الذي يساعد في النهاية على استقرار الجهاز الإداري للدولة وحمايته من الاضطراب الناشئ عن كثرة التمديل في نظام الترتيب .

ومن المزايا المذكورة أيضاً تحقيق الوحدة لنظام الترتيب ، إذ أن وضع ذلك النظام في شكل قانون يضمن له عادة التطبيق بصورة موحدة داخل وحدات الجهاز الإداري المختلفة ، ويحميه عن التعدد تبعاً لتعدد الوحدات الإدارية .

يبد أن وضع الترتيب بواسطة السلطة التشريعية فى شكل قوانين يعينه
ما يعاب على القانون عادة من جود ، وهو الجود الناشئ عن صعوبة التعديل
بدون اتباع مختلف المراحل التشريعية الطويلة والمعقدة . ولاشك أن نظام
ترتيب الوظائف يعتبر من الأنظمة التى يجب أن تتوفر لها المرونة ، وأن تتوفر
لها بالتالى سهولة التعديل . ذلك أن عمليات الإدارة العامة — ومنها عملية
الترتيب — تتم بالتطور المستمر حتى تسير تطور الحياة الإدارية .

أضف إلى ذلك أن السلطة الإدارية أقدر من البرلمان على وضع النظام الفعال
بشأن الترتيب ، وذلك على النحو الذى يتفق مع ظروف الإدارة العامة وطبيعة
تكوينها ونوعية مشاكلها . فالسلطة الإدارية تعتبر أكثر اتصالا من السلطة
التشريعية بشئون الوظائف العامة والموظفين العموميين .

وقد عهدت بعض الدول — وفى مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية —
إلى البرلمان بمهمة وضع نظام ترتيب الوظائف العامة . ففى سنة ١٩٢٣ يتم تنظيم
عملية ترتيب الوظائف العامة بقانون يصدر من الكونجرس الأمريكى . ومن
ذلك قانون الترتيب (Classification Act) الصادر فى ٤ مارس سنة ١٩٢٣ ،
وقانون الترتيب الصادر فى سنة ١٩٤٩ ، وكذلك القانون الصادر فى سنة ١٩٥٤ (١).
يبد أن قوانين ترتيب الوظائف العامة التى يصدرها الكونجرس الأمريكى
تكتفى عادة بتحديد القواعد الرئيسية لعملية الترتيب ، تاركا القواعد التفصيلية
للتحديد من جانب السلطة الإدارية . وبذلك يتم توزيع مهمة ترتيب الوظائف
العامة بين السلطتين التشريعية والإدارية . وهذا هو ما تم فى رأى البعض بموجب
قانون الترتيب الصادر فى سنة ١٩٤٧ (٢). وإن كنا نلاحظ على العكس أن القانون
المذكور لم يكتف بوضع القواعد الرئيسية لعملية ترتيب الوظائف العامة ، ولكنه
عنى بالتفاصيل ، إذ حدد تفصيلا مستوى الصعوبة والمسئولية للعمل الذى تضمنه
كل درجة . وهو ما كان يجب على المشرع تركه للسلطة الإدارية كي تقدره على ضوء
الظروف الإدارية .

(١) راجع : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ٣٦ وما بعدها وجيران
كوفاك ، المرجع السابق ، ص ١١٣ وما بعدها ، ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع
السابق ، ص ١١٤ وما بعدها .

(٢) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ وما بعدها .

وفي فرنسا ، ينص القانون العام للموظفين^(١) على تقسيم الموظفين العموميين إلى أربع مجموعات رئيسية ، ثم يترك السلطات الإدارية المختصة مهمة تحديد القواعد التفصيلية المتعلقة بترتيب الوظائف العامة ، على أن تصدر هذه القواعد بمراسيم . ومن تلك السلطات المجلس الأعلى للوظيفة العامة ، وإدارة الوظيفة العامة ، وإدارة الميزانية ، واللجان المكونة من ممثلي الإدارات العامة وممثلي نقابات الموظفين ، وكذلك مجلس الوزراء بوصفه المرجع النهائي لاستصدار المراسيم المذكورة^(٢) .

وفي جمهورية مصر العربية ، ينص قانون العاملين المدنيين بالدولة ، وكذلك قانون العاملين بالقطاع العام ، على مبدأ ترتيب الوظائف العامة كأساس تلزم به السلطات الإدارية المختلفة . إذ تنص المادة الثانية من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بأن «تضع كل وحدة جدولاً للوظائف يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازمة توفرها من يشغلها ، وكذلك ترتيباً في أحد المستويات والفئات الوظيفية المبينة بالجدول الملحق بهذا القانون . كما يجوز إعادة تقييم وظائف كل وحدة . ويعتمد جدول الوظائف والقرارات الصادرة بإعادة تقييم الوظائف بقرار من الوزير المختص بالنسبة الإدارية بعد موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة . وذلك في حدود الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة للأجور .

وقد عهدت المادة الثالثة من النظام ذاته إلى رئيس الجمهورية بتحديد أحكام ترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف وإعادة تقييمها ، وكذلك تحديد إجراءات نقل العاملين إلى الوظائف الواردة بجدول توصيف الوظائف وموعد بدء نفاذ أحكام التوصيف والتقييم عليهم .
وألحق المشرع بالقانون المذكور جدولاً بتقسيم الوظائف العامة إلى مجموعة

(١) القانون رقم ٢٢٩٤ لسنة ١٩٤٦ ، ثم القانون رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ .

(٢) Le Journal Officiel de la République Française, Statut du
Général des Fonctionnaires, Ordonnance No. 59-244 du 4
Février 1959, Journaux Officiels No. 1024-15, Dte. 1972,
p. 3.

من الفئات والمستويات الوظيفية فرضها على السلطة الإدارية بحيث تلتزم به عند إجراء عملية ترتيب الوظائف العامة .

وقد نص قانون العاملين بالتطاع العام (رقم ٦١ لسنة ١٩٧١) في المادة الثانية من النظام المرافق له كذلك ، على أن يكون لكل مؤسسة أو وحدة اقتصادية جدول توصيف للوظائف والمرتبات يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسؤولياتها والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها وترتيبها في داخل أحد مستويات الجدول الملحق بذلك النظام . كما أجازت المادة المذكورة إعادة تقويم الوظائف وأستحداث وظائف جديدة بعد موافقة مجلس إدارة الوحدة الاقتصادية واعتماد الوزير المختص ، وبشرط الالتزام بالنسبة المأثرة للأجور إلى رقم الإنتاج أو رقم الأعمال (١) .

ونلاحظ مما سبق أن الدول التي تمنح للبرلمان مهمة إصدار نظام ترتيب الوظائف العامة لاتمهد إليه مهمة تنظيم عملية الترتيب تنظيماً تفصيلياً شاملاً ، إذ تترك هذه الدول السلطات الإدارية - بمقادير متفاوتة - مهمة وضع التفاصيل المتعلقة بعملية الترتيب .

ثانياً : الجهة الإدارية :

وهناك دول أخرى تجعل للأجهزة الإدارية وحدها مهمة إصدار وتنظيم عملية ترتيب الوظائف العامة ، وذلك عن طريق ما تتخذه من قرارات تنظيمية

(١) وكانت قد ثارت مناقشات طويلة في مجلس الشيوخ المصري أثناء مناقشة قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حول ما إذا كانت جداول الكادرات والدرجات الوظيفية تلحق بالقانون وتصدر من السلطة التشريعية ، أم تترك لقرار يصدر من مجلس الوزراء . ثم انتهى الأمر بإصدارها ضمن القانون .

راجع : مجموعة مضابط وملاحق دور الانعقاد العاشر والسادس والعشرين لمجلس الشيوخ المصري ، المجلد الرابع (من مضبطة الجلسة الثالثة والأربعين إلى مضبطة الجلسة الثانية والخمسين) ، ٢٨ أغسطس إلى ١٧ أكتوبر سنة ١٩٥١ ، الجلسة الخمسون ، ١٥/١٢/١٩٥١ ، الموضوع رقم ١٣ ، ص ٤٢٨٤ .

أوفردية بمومن هذه الأجهزة على سبيل المثال الأجهزة المركزية لشئون الخدمة المدنية، ووزارات التنمية الإدارية، واللجان الإدارية الخاصة التي تشكل تحقيقاً لهذه المهمة. إذ تقوم مثل هذه الأجهزة بأعداد نظام الترتيب على ضوء التوجيهات العامة للسلطات الإدارية العليا للدولة، ثم عرضه عليها لاستصداره في صورة قرارات إدارية، على أن يقوم الجهاز المختص بمد ذلك بتنفيذ النظام المذكور داخل الوحدات الإدارية المختلفة، والإشراف على هذا النظام ومتابعته وتطويره.

وما من شك في أن لوضع نظام الترتيب بواسطة الجهة الإدارية ميزة أساسية تتمثل في أنه يحقق المرونة لنظام الترتيب، مما يساعد على تعديله وتطويره بصورة مستمرة خلال فترة قصيرة عند اللزوم، وذلك على النحو الذي يساهم بالتطورات المستمرة في الهيكل الوطني للدولة، كانشاء بعض الإدارات أو الوظائف أو إدماجها أو إلغائها، أو التوسع في الأنشطة الإدارية للدولة، أو إجراء عمليات الإصلاح الإداري، إلى غير ذلك مما قد يدفع السلطة الإدارية إلى إجراء تعديلات شاملة أو جزئية في نظام ترتيب الوظائف العامة.

ومن جهة أخرى فإن السلطة الإدارية تعتبر أقدر من السلطة التشريعية على وضع نظام سليم للترتيب، وذلك على أساس أن الإداريين أخبر من غيرهم بالنشاط الإداري، وأعلم بطبيعة الإدارة العامة وتكوينها ومشاكلها.

يبد أنه يؤخذ على ذلك الأسلوب في وضع نظام الترتيب أنه لا يكسب هذا النظام نفس القوة الملزمة التي يكتسبها إذا ما وضع بواسطة الجهة التشريعية، مما يسهل للإدارة إلغاء النظام المذكور أو تعديله، وهو ما قد يصيب الجهاز الإداري بالاضطراب وعدم الاستقرار. كما أن الأسلوب المذكور قد يدفع وحدات الجهاز الإداري للدولة إلى التراخي في تطبيق نظام الترتيب، مما يؤدي إلى عدم سرعته من الناحية العملية.

أخف إلى ذلك أن اتباع الأسلوب المذكور قد يؤدي إلى تعدد أنظمة الترتيب داخل الدولة، وذلك على عكس ما يحدث في حالة صدور نظام الترتيب في شكل قانون.

وقد أخذت بعض الدول — وفي مقدمتها إنجلترا والاتحاد السوفيتي — بهذا الأسلوب.

ففي إنجلترا ، لا يخضع ترتيب الوظائف العامة لقانون ، بل تخضع شؤون الوظيفة العامة بوجه عام للقرارات والتعليقات الإدارية التي تصدر عن مجلس الوزراء ووزارة الخزانة وإدارة الخدمة المدنية . ولذلك تتولى السلطات الإدارية في إنجلترا مهمة وضع وتنظيم عملية الترتيب (١) .

وفي الاتحاد السوفيتي ، يعتبر جميع الموظفين بمختلف فئاتهم عمالاً للدولة . ولا يوجد هناك نظام خاص يحكم الوظيفة العامة . فقد أدى التأميم وقيام القطاع العام إلى اعتبار الجميع عمالاً للدولة ، كما أدى إلى دخول العمل لدى معظم المؤسسات والمشروعات العامة في نظام الوظيفة العامة . وهو الأمر الذي أدى في النهاية إلى صعوبة قيام نظام موحد لترتيب الوظائف العامة على مستوى الدولة وذلك بسبب استحالة تجميع هذه الوظائف المتنوعة داخل نظام واحد (٢) .

ولذلك تتولى السلطات الإدارية المختلفة في الاتحاد السوفيتي عملية ترتيب الوظائف العامة . ومن أجل ذلك يوجد في كل وحدة وحدات الجهاز الإداري قسم خاص للأعمال والأجور يضم بعض الخبراء في المجالات المختلفة ، كما يضم بعض ممثلي النقابات المالية . ويقوم ذلك القسم بدراسة الأعمال الموجودة بالوحدة وتحليلها وتقسيمها إلى مجموعات حسب درجة تعقيدها والمهارات المطلوبة لكل منها ، وذلك تمهيداً لوضعها في الدرجات المناسبة لها (٣) .

وهناك لجنة تضم ممثلين لقسم العمل والأجور وكذلك النقابة المالية المختصة وبعض العمال المهرة في الصناعة المعنية . وتختص هذه اللجنة بوضع العمال في الدرجات المناسبة لهم ، ويخضع تقديرها لموافقة اللجنة النقابية للوحدة .

J.F. Garner, Administrative Law, Butterworths, 4th (١)
edition, London, 1974, p. 36.

Charles Debbasch, Science Administrative (Adminis- (٢)
tration Publique), Précis Dalloz, 2ème édition, 1972, p. 402.

وفرنسوا جازيه ، المرجع السابق ، ص ٥٩ .

(٣) للكسندر انتونوف ، للعمل والأجور (الأسلوب السوفيتي) ،
ترجمة عبد الحميد السحرتي ، من سلسلة المكتبة المالية ، مكتبة المركز
للتنافس السوفيتي بالقاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٣٣ .

هذا وتتمتع أقسام العمل والأجور بسلطة تقديرية في مجال ترتيب الوظائف العامة وإن كانت هذه السلطة تنضج للقواعد والمعايير الأساسية التي تضمنها على المستوى المركزي ولجنة الدولة لشئون العمل والأجور التابعة لمجلس الوزراء ، والتي تقوم بوضع هذه القواعد والمعايير بالنسبة لكل فرع من فروع الصناعة على حدة بالاتفاق مع اللجان المركزية للتقنيات العالية . وهذه المعايير لا تمثل سوى الخطوط الأساسية ، أما المعايير التفصيلية فتوضع بواسطة الوحدات المختلفة كل على حدة (١) .

ومن كل ما تقدم يتضح أن دولا قليلة هي التي تركت للسلطة الإدارية مهمة إعداد وإصدار نظام الترتيب ، بينما يمارس المشرع داخل غالبية الدول دورا — متسا أو محدودا — فيما يتعلق بترتيب الوظائف العامة حتى يعطيه القوة الملزمة المطلوبة لإنجازه .

على أنه أيا كان الأمر ، فالتنازى أنه من الضروري النص على مبدأ ترتيب الوظائف العامة في القوانين الأساسية للوظيفة العامة ، وذلك على النحو الذي قضى به في مصر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

ويجب أن تترك للسلطة الإدارية مهمة التنظيم التفصيلي لمهمة الترتيب ، وذلك بالكيفية التي تتفق مع ظروف الإدارة العامة وطبيعة نشاطها . وبذلك تنحقق لنظام الترتيب المرونة وسهولة التطوير ، مع تجنب تعقيدات الاجراءات التشريعية .

هنا مع ملاحظة أن نجاح السلطة الإدارية في وضع نظام متكامل لترتيب الوظائف العامة ، مع تطبيقه تطبيقاً سليماً ، يستلزم تمتع الجهة الإدارية المختصة بعملية الترتيب بسلطة عليا ، حتى يمكنها فرض نظام ترتيب الوظائف على جميع الوحدات الإدارية ، على أن تفتقر هذه السلطة بمكنة الإلزام ، حتى تتم عملية ترتيب الوظائف العامة بالجديهة اللازمة .

(١) للكسندر افستونوف ، المرجع السابق ، ص ٣٣ وما بعدها و ص ٤٣ (م ٣ - ترتيب الوظائف)

الفصل الرابع

مزايا الترتيب

لترتيب الوظائف العامة جملة مزايا تتمثل في ضمان تفويم هذه الوظائف على أسس موضوعية ، مع خدمة عمليات التعيين والنقل والترقية والتدريب ، هذا بالإضافة إلى دعم التنمية الإدارية (١) . وفيما يلي بيان لهذه المزايا المتعددة .

١ - تفويم الوظائف العامة على أسس موضوعية :

يساعد نظام ترتيب الوظائف على وضع نظام سليم لمرتبات الموظفين العموميين متمم بالعدالة والتناسق والموضوعية . ذلك أن لترتيب الوظائف العامة غايات عديدة وفي مقدمتها تحديد القيمة الاسمية لكل وظيفة بالمقارنة بغيرها من الوظائف . ويتم ذلك عن طريق تفويم الوظيفة بعد تحليلها إلى العناصر المكونة لها وتفويم كل عنصر منها على حدة . وهو الأمر الذي ينتهي بتكوين هيكل متكامل لمجموعة الوظائف بعد تجميعها في عدة فئات مختلفة بحيث تضم كل منها مجموعة الوظائف التي تماثل في مستوى الصعوبة والمسئولية ، مما يبرر بالتالي تماثل مرتباتها (٢) .

(١) راجع في مزايا ترتيب الوظائف : تقرير جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٥ ، ٥٥ وما بعدها .
وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ وما بعدها . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٣ وما بعدها ، وسليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٨٧٢ ، ص ٢٨٠ وما بعدها ، وفوزى حبيشى ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها .

(٢) دكتور زكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة في إدارة الأفراد والعلاقات الانسانية ، المكتبة الادارية ، دار المسارف ، الطبعة الأولى ، للقاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ١١٦ ، ١١٧ . ويكر للقباني ، المرجع السابق ، ص ٨٢ وما بعدها . ويحيى رياض سلام ، المرجع السابق ، ص ٤ . وفوزى حبيشى ، المرجع السابق ، ص ٩ ، وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ .

ومن ذلك يتضح أن عملية ترتيب الوظائف تساعد على تحديد المرتبات على أساس نوع العمل الذى يؤديه شاغل كل وظيفة ، وتساعد بالتالى على معاملة الموظفين معاملة عادلة فى مجال تحديد المرتبات . وبذلك لا تتحدد هسنة المرتبات على أسس شخصية ولا تنخفض لأهواء الرؤساء وميولهم أو نزعاتهم السياسية .

يضاف إلى ما سبق أن ترتيب الوظائف العامة وتقويمها بعد ذلك يكفل تحقيق التنسيق بالذنية لجداول المرتبات ، إذ يقضى على التناقضات التى قد تشوب نظام المرتبات بسبب قيام كل إدارة على حدة بتحديد مرتبات موظفيها ، مما يترتب عليه تعدد نظم المرتبات واحتكاك عدم قيام التناسق فيما بينها مع اختلافها من إدارة لأخرى . هذا فى حين أن عملية ترتيب الوظائف تؤدى إلى توحيد تلك النظام ، مع إيجاد نظام واحد يتدرج تدرجاً منتظاً ومنطقياً يبدأ من أدنى الدرجات وينتهى بأعلاها ، بما يتفق مع تدرج السلم الرأسمى داخل الهيكل التنظيمى . هذا بالإضافة إلى تحقيق المحافظة على نسب متوازنة بين مرتبات كل فئة ومراتب الفئة التى تملوها ، مع ضمان التناسب المقبول بين أدنى المرتبات وأقصاها .

وقد افتقد تقويم الوظائف العامة فى مصر تلك الميزة الهامة منذ أواخر القرن الماضى ؛ وذلك بسبب عدم مراعاة التناسق والمعادلة عند وضع نظام المرتبات . ويرجع ذلك أساساً إلى عدم استناد هذا النظام إلى ترتيب وظيفى سليم ، مما اضطر الحكومات المختلفة إلى إصدار قرارات تحكيمية بقصد تحقيق العلاج المؤقت لمشكلة تحديد المرتبات ، مع عدم إخضاع ترتيب الوظائف لنظام متكامل (١) .

ومن أجل ذلك هنى خبراء الأمم المتحدة بإبراز الميزة المتقدمة لترتيب الوظائف العامة ، قائلين أن ترتيب الوظائف وتقسيمها إلى درجات يعتبر خطوة أولية وضرورية من أجل إقامة بناء الوظيفة العامة على أساس المصلاحية

(١) محمد على رسلان عمران ، الموجز فى شرح قوانين موظفى الحكومة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى ، للقاهرة ، ١٩٥٦ ، ص. ٧٤ وما بعدها .

والجدارة . إذ لا يمكن بغير هذه الخطوة إقامة الأساس السليم لاختيار الموظفين ، أو وضع القواعد الموحدة اللازمة لتحديد مراتب ورتب متساوية بالنسبة للأعمال المتماثلة . كما عني مكتب العمل الدولي بإبراز هذه الميزة قائلاً أن نظام الترتيب يحقق نظاماً منطقياً وموضوعياً بالنسبة لترتيب الأعمال المختلفة فيما بينها ، ويمكن بالتالي من إزالة ما قد يوجد من تناقضات في هيكل الأجور ، ويجعله مقبولا لدى العمال ، كما يسهل عملية إدماج الأعمال الجديدة في هذا الهيكل عند اللزوم وتحقيق ملامتها مع بقية الأعمال ، و يماون كذلك على إزالة ظلمات العاملين المتعلقة بتحديد الأجور ، ويساعد من ثم على رفع مستوياتهم وتحسين علاقتهم بالإدارة ، إذ يساعد نظام الترتيب على توحيد معدلات الأجور وتسهيل تطبيقها (١) .

٢ - تبسيط عملية التعيين :

تساعد عملية ترتيب الوظائف أيضا على إيجاد سياسة طلية تحكم شغل الوظائف الحالية ، مع قيام هذه السياسة على أساس وضع القواعد المناسبة لتعيين ، وفي مقدمتها القواعد المتعلقة بالمؤهلات والصفات الواجب توافرها في الموظف ، وذلك بما يتناسب مع احتياجات العمل الحقيقية .

ذلك أن ترتيب الوظائف يستلزم تحليل كل وظيفة لتحديد الواجبات التي تتضمنها ، والمواصفات التي تتميز بها ، والمؤهلات والخبرات الواجب توافرها فيمن يشغلها . ويساعد هذا التحليل على تحديد نوع وطبيعة الاختبارات

(١) (A Handbook of Public Administration) United Nations

المرجع السابق ، ص ٣٧ . وتراجع أيضا نسخته الفرنسية :

(Manuel d'Administration Publique)

المرجع السابق ، ص ٤١ . ونصيف اسطفانوس ، تقويم الوظائف ، ملخص دراسات وتقارير لمكتب العمل الدولي بجنيف (مترجمة للعربية) ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، للقاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٥١ .

التي تعتمد للمرشحين بما يتفق مع احتياجات الوظائف التي يتقدمون لها^(١)

وهنا هو ما يدعو إلى القول بأن ترتيب الوظائف العامة يؤدي إلى إيجاد سياسة ثابتة ووشيدة في مجال شغل الوظائف العامة ، وذلك على النحو الذي يبين مقدار الحاجة الحقيقية لهذه الوظائف ، ومدى الشروط المطلوبة لشغلها ، مع تحديد ظروف العمل الداخلية ومن ذلك تحديد الوظائف الرئيسية داخل كل فئة ، ومقدار تدرجها فيما بينها^(٢) .

٣ - تسهيل عملية النقل :

يسهل ترتيب الوظائف العامة إلى حد كبير عملية انتقال الموظفين بين الوظائف أو الإدارات المختلفة . إذ تؤدي عملية الترتيب إلى تكوين هيكل موحد ومتكامل بالنسبة لجميع الوظائف داخل الإدارات المختلفة .

ويتضمن هذا الهيكل مجموعات متماثلة من الدرجات والفتات مع تشابه كل مجموعة منها فيما بينها من حيث الشروط والمؤهلات اللازمة لشغلها ، وبذلك تسهل عملية نقل الموظفين مع تجنب المشاكل العملية التي قد تقع بشأن تحديد المرتب أو الخبرة أو الأقدمية وما أشبه^(٣) . ويمكن أن نذكر من هذه المشاكل على سبيل المثال ما حدث في مصر في عام ١٩٦٢ ، حين تم نقل العاملين ببعض البنوك الصغيرة (الملقاة) إلى البنوك الكبرى . إذ أدى ذلك النقل - بسبب

(١) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ . وميلكس فيجسرو ، المرجع السابق ، ص ٨٢ ، وفوزي حبيش ، المرجع السابق ، ص ١٠ ، وزكي محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة في إدارة الأفراد والعلاقات الانسانية ، المرجع السابق ، ص ١١٨ ، وكذلك :

Paul Pigors and Charles A. Myers, Personnel Administration, McGraw-Hill Book Company, 6th edition, New York, London and Tokyo, 1960, p. 360.

(٢) سليمان محمد اللطماوى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٣ .

(٣) زكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة في إدارة الأفراد ، المرجع السابق ، ص ١١٩ ، ١٢٥ .

عدم وجود قواعد موحدة لترتيب الوظائف في القطاع المصرفي في ذلك الحين -
إلى وقوع عدة مفارقات ، ومنها أن كبار المديرين في البنوك الملتفة أصبحوا
مرموسين لمن هم أقل منهم خبرة وكفاءة من موظفي البنوك الكبرى . كما أن من
كانوا يتقاضون مرتبات ضخمة أصبحوا يشغلون وظائف صغيرة لا تتناسب مع
مرتباتهم (٢) .

٤ - تيسير عملية الترقية :

كما يؤدي ترتيب الوظائف العامة إلى تحقيق العدالة وتكافؤ الفرص في مجال
الترقية (٣) . إذ أن أفراد كل إدارة على حدة بهيكل وظيفي خاص يختلف في
درجته وفتاته عن بقية الإدارات ، يجعل لكل إدارة نطاقا مغلقا على موظفيها ،
ويتحتم من ثم عدم جوار شغل وظائفها إلا بطريق الترقية من بين موظفيها ،
ما يؤدي إلى اختلاف فرص الترقية من إدارة لأخرى ، وذلك نظرا لاختلاف
حجم الإدارات وعدد وظائفها ودرجاتها والعاملين لديها ونسب الوظائف الحالية
بها . هذا في حين أن وجود هيكل موحد للوظائف العامة على مستوى الإدارات
المختلفة يحقق المرونة لعملية شغل الوظائف الحالية ، بحيث يمكن بسهولة نقل
الموظفين من الإدارات التي تضيق فيها فرص الترقية إلى الإدارات التي تتسع فيها
تلك الفرص (٤) .

هذا بالإضافة إلى أن تحديد الشروط التي تتضمنها عملية ترتيب الوظائف
بالنسبة لكل وظيفة يجعل الترقية محصورة فيمن تتوفر فيهم تلك الشروط ،

(١) تراجع قرارات مجلس إدارة المؤسسة المصرية العامة للبنوك الصادرة
بتاريخ ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦٢ و ٩ أكتوبر سنة ١٩٦٣ ، وما تبعها من
منشورات تفسيرية ومذكرات إيضاحية وأوامر إدارية خاصة بتصفية بعض
البنوك الصغيرة (وعددها ٢٩ بنكاً) مع إجماع بعضها في البنوك الكبرى .
وهي وثائق غير منشورة مودعة بالبنك المركزي المصري (وقد ألغيت المؤسسة
المذكورة فيما بعد بالقرار الجمهوري رقم ١٤٦٦ لسنة ١٩٦٤) .

(٢) فيليكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٣ .

(٣) زكي متعود هاشم ، الاتجاهات الحديثة في إدارة الأفراد ، المرجع
السابق ، ص ١١٩ .

ويجمل نظام الترقيات بالتالى خاضعا للقواعد الموضوعية التى تحقق العدالة والمساواة بين الموظفين ، مما يبعد هذا النظام عن سائر المؤثرات والأهواء الشخصية . وهذا هو ما يجمل لعملية ترتيب الوظائف العامة أهمية بالغة بالنسبة لعملية الترقية . إذ أن تجميع هذه الوظائف فى مجموعات يؤدى إلى تسهيل معرفة الاحتياجات الوظيفية ويسهل بالتالى إجراء الترقيات (١) وبخاصة داخل الدول التى تجعل من الوظيفة مهنة دائمة بالنسبة للموظف ، إذ تجمع الوظائف المنائلة داخل مجموعة واحدة ، مع ترتيب درجاتها ترتيبا تصاعديا بما يتفق وحاجة العمل الحقيقية (٢) .

ولذلك يقرر الجهاز المركزى للتنمية الإدارية فى مصر أن من بين أهداف الترتيب « المساعدة فى عمليات الترقية » (٣) . وهذا هو ما يقرره أيضاً خبراء الأمم المتحدة حين قالوا أن نظام الترتيب يساعد على وضع أسس ترقية الموظفين طبقاً لمعايير الإدارة بعيداً عن تأثير العوامل السياسية أو الشخصية غير العادلة (٤) .

هذا وبما ثبتت أهمية الترتيب بالنسبة لعمليات الترقية ما حدث فى مصر فى سنة ١٩٤٦ ، إذ أصدرت الحكومة المصرية ما سمي « بقرارات التنسيق » ، التى استهدفت إعادة توزيع الدرجات بين مختلف الوزارات والمصالح الحكومية ، وذلك بقصد القضاء على مشكلة عدم التناسب بين عدد الدرجات المخصصة لكل وزارة أو مصلحة وبين عدد موظفيها ، مما أدى إلى اختلاف فرص الترقية بالنسبة لهم .

لألا أن صدور تلك القرارات لم يحقق الغرض المنشود . ويرجع ذلك فى رأينا إلى انعدام القواعد الموضوعية التى تحكم ترتيب الوظائف العامة وتساعد بالتالى على تنظيم عمليات الترقية تنظيمياً يحقق الصالح العام (٥) .

(١) ليونارد هوليت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

(٢) سليمان محمد الططاوى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٤ .

(٣) الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، ارشادات فى نظام ترتيب الوظائف ، المرجع السابق ، ص ٦ وما بعدها .

المرجع السابق ، ص ١٠ .

(٤) تقرير هيئة الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٨ .

(٥) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٨ ، ومحمد على رسلان

عمران ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .

٥ - دعم التنمية الادارية :

ونقصد بالتنمية الادارية تحقيق التطوير المستمر للنشاط الادارى عن طريق برامج التدريب الادارى ، والتخطيط السليم لنظام الخدمة المدنية ، وإصلاح الجهاز الادارى مما يشوبه من قصور .

وتساعد الدراسة التحليلية للوظائف العامة التى تستلزمها عملية الترتيب على تحديد أساليب ووسائل برامج التدريب الادارى كما تساعد على تحديد أنواع ومجالات التدريب اللازمة للعاملين بقصد تحقيق أقصى استفادة ممكنة من أعمالهم (٥) . ذلك أن عملية ترتيب الوظائف تتضمن تحديداً لنوع الخبرة والمؤهلات اللازمة لشغل كل وظيفة . مما يمكن من تحديد ووضع برامج التدريب . ومن أجل ذلك يتم تحديد البرامج التدريبية التى يتولاها الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى مصر على أساس فئات الوظائف المرتبة ، وذلك نظراً لأهمية الترتيب بالنسبة لعملية حصر الاحتياجات التدريبية ورسم مقررات التدريب .

كما يعتمد التخطيط فى مجال الخدمة المدنية على معرفة مدى الحاجة إلى الوظائف الجديدة فى الحاضر والمستقبل ، فضلاً عن دراسة إمكانيات الدولة من الناحية المادية والفنية ، والمقررات التمهيلية التى تغطى تلك الحاجة ، هذا بالإضافة إلى بحث مهام الوظائف القائمة وأنواعها وأعدادها . وهو الأمر الذى يظهر أهمية عملية ترتيب الوظائف التى تكفل توفير المعلومات والبيانات المذكورة . أضف إلى ذلك أن قيام الهيكل الوظيفى على أساس الترتيب يجعل التخطيط الإدارى سليماً ، كما يجعله قريباً من الواقع العملى .

ومن جهة أخرى فإن عملية ترتيب الوظائف العامة تقوم على أساس الدراسة العملية لاختصاصات كل وظيفة ، وأهميتها بالنسبة لساير وظائف الهيكل الإدارى . ولذلك تساعد هذه الدراسة على الكشف عما يصيب الجهاز الإدارى من قصور ، وما يشوبه من عيوب . وذلك عن طريق تبسيط إجراءات العمل الإدارى ،

(١) يحيى رياض سلام ، المرجع السابق ، ص ٤ ، وفوزى حبيبش ،
المرجع السابق ، ص ١٠ .

وتحقيق التطبيق بين الوظائف والتخصصات المختلفة^(١)، وتساعد هذه الدراسة كذلك على وضع معدلات للأداء ومعايير للكفاية بالنسبة لكل نوع من الوظائف العامة، وهذا هو ما أكدته أبحاث مكتب العمل الدولي بجنيف^(٢).

يضاف إلى ما سبق، أن عملية ترتيب الوظائف العامة تساعد على إرساء الأسس العامة إلى أقل عدد من الموظفين، مع ممارستها بأقل قدر من الوقت والجهد والمال، ووضع كل موظف في المكان المناسب^(٣). ومن أجل ذلك يعمل الجهاز المركزي للتنمية الإدارية في مصر من أهداف عملية ترتيب الوظائف العامة المساعدة في عمليات الإصلاح الإداري^(٤). ولأن كان البعض يرى أن هذا الهدف لا يعدو أن يكون نتيجة ناشئة عن الأخذ بنظام الترتيب وليس هدفا له^(٥). وذلك بالرغم من أن تسهيل عمليات الإصلاح الإداري يعتبر في رأينا هدفا للترتيب ونتيجة له في نفس الوقت.

-
- (١) جليلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ ، ويحيى سلام ، المرجع السابق ، ص ٤ .
(٢) تقويم الوظائف ، المرجع السابق ، ص ٥٩ .
(٣) سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٣٦٤ .
(٤) للجهاز المركزي للتنمية الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٦ وما بعدها .
(٥) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٤٨ ، ١٠٦ وما بعدها على التوالي .

الفصل الخامس مصاعب الترتيب

تعرض عملية ترتيب الوظائف العامة لمصاعب متعددة ، وإن كانت هذه المصاعب لا تقلل من أهمية تلك العملية ، مما يستوجب بذل كل المحاولات لمواجهة المصاعب المذكورة (١) . وفيما يلي بيان لمصاعب الترتيب بوجه عام .

١ - تجميد الهيكل الوظيفي :

قد يؤدي الترتيب إلى وضع الهيكل الوظيفي في قوالب جامدة تفتقر إلى المرونة ويؤدي بالتالي إلى صعوبة تحديد أوضاع الوظائف الجديدة التي تنشأ بعد إتمام عملية الترتيب ، كما يؤدي إلى صعوبة تعديل نظام الوظائف القائمة ، أو تغيير اختصاصاتها وواجباتها على النحو الذي يستلزمه تغيير الأوضاع الوظيفية أو الأنشطة الإدارية . وهو الأمر الذي يجعل هيكل الوظائف في النهاية جامداً لا يسير تطور الأجهزة أو النظم الإدارية (٢) . خاصة وأن عملية الترتيب لا تتم لاعتبارات نظرية ، وإنما تم لكي توضع موضع التطبيق ، وذلك ظل الظروف الاجتماعية والإدارية والاقتصادية القائمة ومنها على سبيل المثال نفقات المعيشة ، وأعباء الميزانية العامة ، وتكاليف تطبيق عملية الترتيب ، وحجم وطبيعة الجهاز الإداري وتكوين هيكله الوظيفي ، والنظم السائدة في قطاعات العمل الأخرى . وما من شك في أن إتمام نظام ترتيب الوظائف العامة بالبساطة والمرونة

(١) راجع كمثال لتلك المصاعب عملاً في مجال القطاع العام للدراسة الاستطلاعية التي أجراها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر على العاملين بشركة النصر للأجهزة الكهربائية والإلكترونية (فيليبس أورينت سابقاً) - الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، الإدارة المركزية للترتيب ، برنامج محيري الإدارات ، للعدد الأول ، ١٩٦٩ ، دراسة غير منشورة بعنوان : « أثر ترتيب الوظائف في تحقيق العدالة الوظيفية بوضع الرجل المناسب في المكان المناسب بالتقدير المناسب » ، ص ٣٩ ، ٩٤ وما بعدها .

(٢) ديموك ، ديموك ، كونيچ ، المرجع السابق ؛ ص ٣٨٥ .

دون الإغراق في الأحكام الجزئية الجامدة ، يجعله قابلاً للتطوير دون المساس بجموده أو الاخلال بالهيكل الوظيفي بأكمله . ذلك أن الأحكام الجزئية هي التي تحتاج دائماً إلى التعديل القوي في فترات متقاربة . ولهذا يحسن اقتصار قوانين الترتيب على القواعد العامة ، مع ترك التفاصيل للوائح والتعليمات والمنشورات الإدارية القابلة لهذا التعديل .

٢ - استلزام الوقت والجهد والمال :

يحتاج أعداد وتنفيذ عملية الترتيب على النحو السليم إلى الكثير من الوقت والجهد والمال (١) . هذا بالإضافة إلى حاجة هذه العملية إلى جملة تخصصات فنية وخبرات عملية مختلفة (٢) . وقد تكون الدولة مفتقرة إلى هذه التخصصات وتلك الخبرات ، مع إغراضها أحياناً عن الاستمانة بالخبرات والتخصصات الأجنبية ، وذلك من أجل حماية أسرارها الإدارية ، أو بسبب ارتفاع أجور الخبراء الأجانب (٣) . أضف إلى ذلك عدم قدرة بعض الدول النامية على توفير الخبرات العملية ، مما يضطرها إلى الانتظار فترات طويلة حتى يتم توفير هذه الخبرات أو الوصول بها إلى المستوى الذي يمكنها من إجراء عملية الترتيب ، وهذا هو مادعا البعض إلى القول بصعوبة الأخذ بنظام شامل وثابت لترتيب الوظائف داخل تلك الدول نظراً لعدم توفر الخبرات اللازمة (٤) .

ولنا يجب على الدولة النامية - قبل الشروع في عملية ترتيب الوظائف العامة - أن توفر لهذه العملية كافة الامكانيات الإدارية والفنية والمالية اللازمة لإعدادها

(١) فوزي حبيش ، المرجع السابق ، ص ٤٤ .

(٢) راجع في ذلك بحثاً في تجربة تقويم الوظائف في أجهزة الخدمة المدنية وفي القطاع العام في الجمهورية العربية المتحدة ، أعده يحيى رياض سلام للمؤتمر العربي الثالث للعلوم الإدارية ، المنعقد في سبتمبر سنة ١٩٦٥ ، وهو بحث غير منشور ومودع بمكتبة الجهاز المركزي للتنمية الإدارية ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٧ .

(٣) سليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٥ .

(٤) حمدي أمين عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص ٤٠٧ .

وتنفيذها ونجاحها . مع تسهيل مهمة الخبراء المختصين وإمدادهم بما يساعدهم على أداء هذه المهمة ، على أن يخضعوا للرقابة الإدارية اللازمة . وهذا هو ما يفسر فشل المحاولة التي بذلها ديوان الموظفين في مصر سنة ١٩٥٧ من أجل ترتيب الوظائف العامة ، وذلك بسبب عدم توفير لامكانيات اللازمة لإتمام هذه العملية على الوجهة الأكمل (١) .

ولذلك ذهب البعض الى القول بأن ترتيب الوظائف العامة لا يناسب الدول الآخذة في النمو استناداً إلى ضعف إمكانياتها المادية مع ضخامة أعباء وتكاليف الترتيب (٢) . إلا أننا نرى أنه لا يجوز لتلك الدول الانتظار حتى تصل إلى مصاف الدول المتقدمة ثم تبدأ في ترتيب وظائفها ، ذلك أنها لا تستطيع التقدم إذا كانت وظائفها العامة مفتقرة إلى الترتيب . أضف إلى ذلك أنه يمكن للدول الآخذة في النمو الاستعانة بالخبرات والامكانيات الأجنبية ، وذلك عند الضرورة وبصفة مؤقتة ، وبما لا يتعارض مع المحافظة على مقتضيات أمن الدولة .

٣ - تعقد عملية الترتيب :

يؤدي تعدد الإدارات العامة ، وتنوع المهام الملقاة على فروصها المختلفة ، إلى تنوع المستويات والقات التي يحتويها نظام الترتيب ، مما قد يسبب التعقيدات في ذلك النظام ، ويؤدي في النهاية إلى صعوبة تطبيقه (٣) .

ذلك أن نظام الترتيب الذي يقسم بالتعقيد يثير العديد من المشاكل الإدارية والفنية وقت إعداده وتنفيذه ، سواء بالنسبة للقائمين عليه أو الخاصين له ، مما يؤدي إلى تبديد الوقت والجهد والمال في هذا المجال . وهذا هو ما يحتم تبسيط عملية الترتيب ، وذلك بتقسيم الهيكل الوظيفي إلى مستويات ذات نطاق مرن ،

(١) راجع للتقرير السنوي لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٩ / ١٩٦٠ ، ص ٣٥ وما بعدها ، وكذلك : سليمان متحمّد الطهاوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٨٩ وما بعدها ، وطبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٣٩٦ وما بعدها .

(٢) حمدي أمين عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص ٤٠٧ .

(٣) فوزي حبيش ، المرجع السابق ، ص ٤٤ وما بعدها .

على أن تشمل مسيات وظيفية محدودة تقوم على أساس التخصص العام للوظف ، مع عدم الاستغراق في التفصيلات أو الاسراف في مجموع الفئات .

هذا وإذا كانت البساطة لازمة بالنسبة لنظام ترتيب الوظائف العامة داخل الدول المختلفة ، فهي أكثر لوجيا بالنسبة للدول ذات الامكانيات المحدودة . إذ يساعد الترتيب المبسط على توفير نفقات الترتيب وتكاليف تطبيقه ، كما يساعد على تحقيق الاستقرار الإداري داخل الدول التي تجعل الوظيفة العامة مهنة دائمة لشاغلها .

وما يزيد من تعقيدات عملية الترتيب أنها عملية تقديرية ، وذلك نظرا لتعدد إيجاد مقياس حاسم يمكن بمقتضاه تحديد مدى الصعوبة والمسئولية المتعلقة بكل وظيفة على حده ، حتى يمكن تحديد الدرجة والفئة الملائمين لهذه الوظيفة (١) . ويرجع ذلك إلى أنه ليس من السهل تقدير الجهود اليومية التي تتطلبها أغلب الوظائف العامة ، وبخاصة الجهود الذهنية أو الشخصية . هذا بالإضافة إلى اختلاف الوظائف العامة فيما بينها من حيث طبيعة وعدد العناصر التحليلية المكونة لها ، على أنه أيا كان الأمر ، فإن ذلك لا يعني بحال الاعتماد في التقدير المذكور عن الأسس العلمية والتجارب العملية .

٤ - نقص الوعى الإداري :

يستلزم إجراء ترتيب الوظائف العامة الحصول على المعلومات التفصيلية الدقيقة المتعلقة بكافة أنواع الوظائف القائمة . وهو ما قد يتعذر بسبب كراهية الموظفين (رؤساء ومروسين) لما قد ينشأ عن الترتيب من تغيير أوضاعهم الوظيفية ، مما يدفعهم إلى عدم تقديم المعاونة الصادقة في إجراء عملية الترتيب ، ومن ذلك مثلا مبالغة الرئيس الإداري في تقدير عدد الموظفين اللازمين للعمل لإظهار لأهميته أو لضم أكبر عدد . هذا فضلا عن ميل المرموس إلى المبالغة في تقدير الأعمال التي يتولاها ، لإظهار مدى خطورة هذه الأعمال ، أو طمعا في

(١) راجع دراسات وتقارير مكتب الممثل الدولي بجنيف ، المرجع السابق ، ص ٣٠ ، ٥٢ ، وما بعدها . وكذلك جلين سستال ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ .

تخفيف أعبائها ، مما يؤدي في النهاية إلى قيام عملية ترتيب الوظائف على معلومات غير سليمة ، ويفقدها بالتالي القيمة العملية (١) .

ومن أجل ذلك نرى أن تقوم الإدارات العامة المختلفة بالتمهيد لعملية الترتيب ، وذلك عن طريق التوعية الإدارية القائمة على تعريف العاملين بأهمية الترتيب ودوافعه ومزاياه ، مع مطالبتهم بمعاونة القائمين بالترتيب وتسهيل مهمتهم وإمدادهم بالمعلومات اللازمة . على أن تتم هذه التوعية بجميع الوسائل الممكنة ، كالمقابلات الشخصية والرسائل والمنشورات الدورية والندوات والدورات التدريبية والمحاضرات العلنية . وأن يقوم بالتوعية خبراء متخصصون من الناحيتين النظرية والعملية . كما أننا نرى أن تعدد المصادر اللازمة للحصول على المعلومات المتعلقة بترتيب الوظائف العامة . ومن ذلك مثلاً المعلومات المتعلقة بالوظيفة ، والتي يمكن الحصول عليها من شاغل هذه الوظيفة ، ومن الرئيس المباشر والرئيس الأعلى . ونرى كذلك أن يتولى الإشراف على إعداد وتطبيق عملية الترتيب جهاز مركزي مستقل ، يكون تابعاً لسلطة ملزمة تعمل الوحدات الإدارية التي يراد ترتيب وظائفها . حتى يتمكن هذا الجهاز من فرض فرائده على هذه الوحدات ، مع عدم التعرض لأية مؤثرات خارجية أو ظروف خاصة بوحدة معينة . وإن كنا نرى أنه يمكن بالنسبة للدول المتقدمة أن يكون مثل ذلك الجهاز استشارياً ، وذلك نظراً لتقدم الوعي الإداري داخل الدول المذكورة . وذلك بخلاف الحال داخل الدول المتخلفة التي ينقصها ذلك الوعي .

(١) دراسات وتقارير مكتب العمل الدولي بجنيف ، المرجع السابق ، ص ٥٢ وما بعدها ، وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ ، وفوزي حبیبی ، المرجع السابق ، ص ٤٧ ، ويحيى رياض سلام ، بحث في تجربة تقويم الوظائف ، المرجع السابق ، ص ٨ .

المبحث الأول

الترتيب في النظم المقارنة

- الفصل الأول : الترتيب في النظام الاوربي .
- الفصل الثاني : الترتيب في النظام الأمريكى .
- الفصل الثالث : الترتيب في النظام الاشتراكى .

الباب الأول الترتيب في النظم المقارنة

يخضع ترتيب الوظائف العامة لثلاثة نظم رئيسية ، وهي النظام الأوروبي والنظام الأمريكي والنظام الاشتراكي . وهو الأمر الذي يدعونا إلى دراسة هذه النظم المختلفة ، وذلك بالكلام في فصول متتالية عن طبيعة التوظيف في ظل كل نظام على حدة مع الكلام بعد ذلك عن نظام الترتيب وتطبيقاته وتقديره .

الفصل الأول الترتيب في النظام الأوروبي المبحث الأول طبيعة التوظيف

يعتمد التوظيف في ظل النظام الأوروبي على نظام المينة (La Carrière) وهو النظام الذي يقضى بتميين الموظفين على أساس ظروفهم الشخصية مع إدخالهم في كادرات ترتب ترتيباً هرمياً ، على أن يستمروا فيها طيلة حياتهم الوظيفية متدرجين في الدرجات والفتات المختلفة . وهو الأمر الذي يدعونا إلى القول بتميز التوظيف في ظل النظام الأوروبي بسمتين وهما دوام شغل الوظيفة العامة من جانب الموظف ، مع الاعتداد في هذا الشغل بظروفه الشخصية^(١) .

(١) Louis Fougère, La Fonction Publique, l'Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1966, p. 153.

وروجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦ .

(م ٤ - ترتيب الوظائف)

وفيا على بيان هذه السمة وذلك

(أولا) دول الشغل :

تعتبر الوظيفة العامة في النظام الأوروبي عملا دائما لا عارضا بالنسبة للموظف إذ يلتحق بها في بداية حياته الوظيفية يتدرج في درجاتها وقيمتها المختلفة إلى حين انتهاء خدمته المدنية . مما يجعل من هذه الوظيفة بالنسبة للموظف مهنة دائمة (١) . كما أن علاقة الوظيفة العامة في ظل النظام المذكور تعتبر علاقة تنظيمية لا تعاقدية (٢) ويخضع الموظف بموجب هذا النظام السلطة الرئاسية وهي سلطة هرمية متدرجة (٣)

وكذلك : International Labour Organisation, Report III, Joint Committee on the Public Service, 1st session, Career Problems in the Public Service, Geneva, 1970, p. 3.

وأيضا:- Fritz Morstein Marx, Elements of Public Administration, Prentice-Hall of India Private Limited, 2nd edition, New Delhi, 1968, p. 512.

(١) Laurent Blanc, La Fonction Publique, Presses Universitaires de France, Paris, 1971, p. 21.

Aiaïn Plantey, Traité Pratique de la Fonction Publique, L.G.D.J., Paris, 1971, p. 10.

و الدكتور عبد الحميد كمال حنيني ، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ١٣ وما بعدها . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٣٤ . وشارل ديباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٨ وما بعدها حيث يبين ديباش الارتباط بين الموظف والوظيفة العامة في ظل نظام المهنة ، قائلا انه اذا كان انتقال الموظف انعام بين القطاعين العام والخاص يعتبر امرا مانوفا في بعض الدول كالولايات المتحدة الامريكية ، فانه يعتبر « فرارا مضموما » في فرنسا ، وخاصة بالنسبة لكبار الموظفين ، وكذلك بالنسبة للمجالات التي تنقرر لها اجور اعلى في القطاع الخاص . ولهذا تبقى القاعدة الأساسية قائمة رغم هذا الفرار ، وهي قاعدة الاستمرار في ممارسة الوظيفة العامة .

(٢) Robert Cathérine, Le Fonctionnaire Français, Editions Sirey, Paris, 1973, pp. 18, 26.

وكذلك ألين بلانتي ، المرجع السابق ، ص ٥٩ .
(٣) انظر في ذلك :

tratif, L.G.D.J., 6ème édition, Paris, 1948, pp. 118, 122.

Louis Trotabat, Manuel de Droit Public et Adminis-

على أنه إذا كان الأصل في ظل النظام الأوربي هو دائمية شغل الوظيفة العامة ، فإن التأقيت قد يحدث على سبيل الاستثناء . إذ أن طبيعة نشاط الإدارة العامة قد تقتضى أحيانا وجود بعض الأعمال ذات الطابع المؤقت . ومن ذلك الوظائف التي تنشأ لفرض محدد وتنتهى بانتهائه ، وكذلك الأعمال الموسمية أو الطارئة ، وأعمال الخبراء الأجانب الذين يعملون بمغود محددة المدة . إذ تم هذه الأعمال بصفة مؤقتة وعلى سبيل الاستثناء ، مع قيام القاعدة الأساسية التي تقتضى بدائمية شغل الوظائف العامة^(١) . ولأن كانت هذه الدائمية لا تمنى بحال عدم انتهاء الخدمة المدنية لبعض الأسباب كالفصل أو الاستقالة وما إلى ذلك .

وعما يساعد على دائمية شغل الوظيفة العامة من جانب الموظفين أن دول النظام الأوربي تسكنى عادة بالتخصص العام كشرط لإجراء هذا الشغل ، مع عدم اشتراط التخصص الدقيق إلا في بعض الأحيان^(٢) .

ثانياً) شخصية الشغل :

يقوم التوظيف في ظل النظام الأوربي على أساس الاعتبار الشخصى ، مما يجعل لظروف الشخصية للموظف كالمؤهلات الدراسية الاعتبار الأول ، ويجعل لظروف الوظيفة الاعتبار الثانى ، ويجعل هذه الظروف الشخصية بالتالى

ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٤٢ وما بعدها . والين بلانتي .
المرجع السابق ص ٤٤٣ . وانظر كذلك : مقال (Danièle Loschak)
بمعنوان :

Principe Hiérarchique et Participation dans la Fonction Publique.

que, Revue d'Administration Publique, Publication trimestrielle, Berger-Levrault, Paris, No. 37, Janvier/Mars 1976, p. 121.

(١) مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٦٢ .

(٢) Danièle Loschak, La Fonction Publique en Grande-Bretagne, Presses Universitaires de France, Paris, 1972, p. 16.

وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

الأساس الذى تبنى عليه الأحكام المنظمة لشئون الوظيفة العامة^(١).

وترتبط على ذلك يتم تعيين الموظفين الجدد على أساس حاجة الإدارة العامة إليهم بصفة عامة ، وذلك بسبب تزايد حجم العمل أو إنشاء إدارات جديدة أو توسيع إدارات قائمة . ويختار هؤلاء الموظفون على أساس مؤهلاتهم الدراسية ومدة خبراتهم العملية . ولا يتم تحديد الأعمال التى يصد بها إليهم إلا بعد تعيينهم ، مع عدم مراعاة تخصصاتهم الدقيقة بحسب الأصل ، اكتفاء بتخصصاتهم العامة^(٢).

هذا وما يترتب على مبدأ دائمية شغل الوظيفة العامة والاستناد إلى الظروف الشخصية للموظفين ، وجوب توفير كافة الحقوق التى تضمن للموظف العام الاستمرار فى وظيفته ، ومنها حق الترقية بصفة دورية منتظمة ، مع ما تستلزمه الترقية من علاوات . هذا بالإضافة إلى تحقيق كافة المزايا المادية والأدبية أثناء الخدمة المدنية أو بعد انتهائها ، مع عدم وضع عقبات أو شروط قاسية فى طريق الترقيات^(٣).

(١) سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى الإدارة العامة ، دار الفكر العربى ، للقاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٢٢٧ وما بعدها . وضياء الدين صالح ، مذكرات فى الوظيفة العامة ، مجموعة محاضرات القيت على طلبية دبلوم العلوم الادارية بقسم الدكتوراه ، كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، غير مؤرخة ، ص ١٠١ وما بعدها . وطبلين سقال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ . واللين بلانتي . المرجع السابق ، طبعة ١٩٧١ ، ص ١٠ ، وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٨ وما بعدها . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٠١ .

(٢) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٠ ، ١١١ .

(٣) ولذلك يطلق البعض على نظام الوظيفة كمهنة دائمة اسم « البناء المغلق » ، Closed System أو Structure Fermée ، وذلك نظراً إلى أن الموظفين المعممين يشكون فى ظل هذا النظام قطاعا مستقلا عن سائر قطاعات المجتمع ، مع عدم الانتقال فيما بينها .

راجع : Statut de la fonction publique, textes et jurisprudence : tome I, textes et principes de base. Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, la Direction de la Documentation Française, Paris, 1976, p. 117.

المبحث الثانى

نظام الترتيب

ترتيب الوظائف العامة فى ظل النظام الأودى خصائص رئيسية تستند إلى طبيعة التوظيف التى يقوم عليها هذا النظام . وتمثل هذه الخصائص فى البساطة والوضوح ، وتجميع الوظائف فى مجموعات قليلة ، مع الاكتفاء بالتخصص العام عند التوظيف ، والاعتداد بالظروف الشخصية للوظفين ، إذ تعتبر تلك الظروف أساسا لتحديد ترتيبهم فى الهيكل الوطنى ، وتحديد حقوقهم والتزاماتهم الوظيفية بالتالى ، وفى مقدمة تلك الظروف المؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف (١) .

ويلاحظ أن المؤهلات الدراسية يمكن أن تكون فى رأينا عنصرا شخصيا ويمكن أن تكون عنصرا موضوعيا فى مجال الترتيب :

فهى عنصر شخصى إذا كانت لا تهدف سوى إلى تحديد درجة الموظف والمربى الذى يتقاضاه دون الاهتمام بما يمارسه الموظف من أعمال ، ودون الاهتمام بسائر العناصر الموضوعية للوظيفة . فالمؤهلات فى هذه الحالة تعتبر عنصرا من عناصر تقويم الموظف شخصيا ، وليست عنصرا من عناصر تقويم عمل الوظيفة وتحديد مرتبتها بين سائر الوظائف .

وكذلك : Dalloz, Répertoire de Droit Public et Administratif, Paris, 1970, p. 428.

وراجع أيضا : جلين ستيال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ . وفرانسوا جازيبه ، المرجع السابق ، ص ٢٧ وما بعدها . والين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ١٠ وما بعدها .

(١) راجع : موريس كليكيه Maurice Cluquet ، ترتيب الوظائف : أساليبه ونماجه التطبيقية ، ترجمة وتعليق أحمد فؤاد نجيب ، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر ، القاهرة - نيويورك ، ديسمبر ١٩٧٤ ، ص ١٥ وما بعدها .

وكذلك : فريقتز مورستان ماركس ، المرجع السابق ، ص ٥١٢ . وفرانسوا جازيبه ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

وهي عنصر موضوعي لذا أخذت باعتبارها أحد العناصر التي تتدخل في تحديد ما يمارسه الموظف من أعمال ، أو كطلب من مطالب التأهيل التي يجب توفرها فيمن يقوم بأعباء الوظيفة ، والتي تساعد على تقويم عمل الوظيفة وتحديد مرتبتها بين سائر الوظائف . ويرتب على ذلك أن شاغل تلك الوظيفة يتقاضى الأجر المقرر لها حتى ولو كان حاصلًا على مؤهل دراسي أعلى من المؤهل المقرر لها .

والذي نقصده هنا هو المؤهلات الدراسية بمفهومها الأول ذي الطابع الفصحي .

ولا يتضمن نظام الترتيب الأوربي تحليلًا موضوعيًا للأعمال إلى العناصر المكونة لها ، فهو ليس ترتيبًا للوظائف حسب ما تتضمنه من صعوبات ومسؤوليات ، بل هو ترتيب للموظفين حسب ظروفهم الشخصية ، بما لا يجعله في نظرنا ترتيبًا فعليًا بالمفهوم الذي اصطللنا عليه ، إذ يعتبر مجرد تجميع للموظفين في مجموعات هرمية حسب تسلسل سلطاتهم الرئاسية^(١) . ذلك أنه وإن كان شاغلوا المستويات الوظيفية الأعلى يتحملون قدرًا أكبر من المسؤولية ، ويعتبرون أكثر اتصالًا بالسياسة العليا للدولة من شاغلي المستويات الأدنى ، إلا أن توزيع المسؤولية على هذا النحو يتم بصورة إجمالية لا تستند إلى تحليل موضوعي لأعمال الوظائف ، بل إلى أقدميات الموظفين وصلاحياتهم العامة ومدى ما يتمتعون به من ثقة رؤسائهم^(٢) . لذا لا تتحدد وظائف كل مستوى بصورة قاطعة ، وإنما تتحدد بشكل إجمالي يؤدي في النهاية إلى الخلط بين تلك المستويات وصعوبة التمييز بينها نظرًا لعدم وجود معيار واضح لذلك التمييز .

(١) فيليكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ وما بعدها . وجلين سقال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ . وقارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٨ وما بعدها . وزكي متعود هاشم ، ترتيب الوظائف في الجهاز الحكومي ، المرجع السابق ص ٦٧ وما بعدها .

(٢) موريس كليكيه ، المرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها . وفيليكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ وما بعدها .

لذلك تنقسم عملية الترتيب إلى تقسيم رئاسي وتقسيم مهني^(١)، ففي التقسيم الأول يتم إدخال الموظفين في عدد محدود من المجموعات الوظيفية ترتب تصاعديا ، ويتحدد مكان الموظف العام في أي منها حسب مستوى مؤهله الدراسي وأقدميته في الخدمة^(٢) . وفي التقسيم المهني يوضع الموظفون في مجموعات تخصصية أو مهنية حسب التخصص الفني العام لكل منهم ، دون أن يستند ذلك التقسيم إلى تحديد موضوعي دقيق لأعمال الوظائف ، أو تمديد لكل قسم أو تعريف له أو تحديد واضح لواجباته ومسئوليته ، مما يجعل التقسيم المذكور أقرب إلى التقسيم النظري البحت، بينما يوجد في التطبيق العملي خلط واضح بين الأنسام المختلفة^(٣) .

ويتضمن التقسيم الرئاسي للموظفين عادة المجموعات الأربع التالية^(٤) :

(١) ويطلق عليه بعض الفقهاء « التقسيم الأفقي » و « التقسيم الرأسي » ، على التوالي . ونفضل التقسيم الوارد في المتن لأنه أكثر وضوحا . راجع : ويليام توربي ، المرجع السابق ، ص ٤١ . وسليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٦ وما بعدها .

(٢) Paul-Marie Gaudemet, *Le Civil Service Britannique*,
Armand Colin, Paris, 1952, p. 56.

وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ . وسليمان محمد الطماوي ،
لوجيز في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ وما بعدها .

(٣) Dwight Waldo, *Ideas and Issues in Public Administration*,
A Book of Readings, edited by Dwight Waldo, Department of Political Science, University of California at Berkeley, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, Toronto, London, 1953, p. 254.

ونيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ . وموريس كليكيه ، المرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها . ومحمد غزاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٦ وما بعدها ، وهامش ص ١٢٢ . وسليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٥ وما بعدها ، وطبعة لسنة ١٩٧٢ ، ص ٣٥٩ وما بعدها .

(٤) محمد غزاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٧ وما بعدها . ويول ماري جودميه ، المرجع السابق ، ص ٥٦ وما بعدها ، وشارل دباش ، المرجع السابق ص ٤٦٠ ، ٤٦٢ وما بعدها . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها . وفرانسوا جازيبه ، المرجع السابق ، ص ٣٣ .

أولاً : مجموعة القائمين بالأعمال الكتابية واليدوية البسيطة :

وتضم شاغلي الوظائف الصغيرة ذات الطابع الآلي والروتيني البحت ، كالأعمال البسيطة التي لا تحتاج إلى قدر يذكر من حرية التصرف ، والأعمال اليدوية ، وأعمال الخدمات المعاونة كالحراسة والصيانة والنظافة ونقل الملفات وتوصيل المراسلات وقيادة السيارات وما أشبه . وتندرج هذه المجموعة في بعض الأحيان مع المجموعة الأعلى . وقد تخضعان في أحيان أخرى لقواعد موحدة أو متقاربة بشكل يتعدى معه التمييز بينهما . ويرجع ذلك إلى سهولة الانتقال بينهما وإلى الرغبة في تحسين الأوضاع الوظيفية للمجموعة الأدنى (١) .

ثانياً : مجموعة موظفي التنفيذ :

وتتمثل هذه المجموعة في القائمين بتنفيذ الأعمال الإدارية والفنية المتوسطة الأهمية ، وذلك طبقاً للتعليمات والأوامر الصادرة إليهم من رؤسائهم . دون التمتع بقدر كبير من حرية التصرف أو سلطة إصدار القرارات . ويشغل أفراد هذه المجموعة عادة الدرجات الوسطى في السلم الإداري . مع رئاسة موظفي الطبقة الأدنى . وتطبيق القوانين واللوائح تطبيقاً حرفياً على الحالات الفردية التي تبرز عليهم . ويشترط فيهم عادة الحصول على شهادة إتمام الدراسة الإعدادية على الأقل . ومن أمثلتهم رؤساء الأقسام الصغيرة ، والمراجعين والمحاسبين المساعدين . ورؤساء وحدات السكرتارية (٢) .

ثالثاً : مجموعة موظفي التطبيق :

ويقصد بهم المكلفون بتسيير العمل الإداري بما يطابق القرارات والتعليمات

(١) Henry Puget, Les Institutions Administratives Etrangères, Dalloz, Paris, 1969, pp. 338, 339.

وبول ماري جودمييه ، المرجع السابق ، ص ٦٢ ، ٦٣ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ وما بعدها . وفرانموا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٣ .

(٢) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ ، ١٠٤ . وبول ماري جودمييه ، المرجع السابق ، ص ٦١ ٦٢ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٤ .

صادرة إليهم من رؤسائهم مع التمتع بقدر كبير من حرية التصرف وسلطة إصدار القرارات النهائية في حدود اختصاصاتهم . وهم يرأسون شاغلي الطبقات الأدنى مع ممارسة سلطة الرقابة في تسيير الأمور التفصيلية للإدارة . وهم يتحملون بآثاماً كبيراً من المسؤولية ولكنهم لا يشاركون في رسم السياسة العليا للإدارة . يشترط فيهم عادة الحصول على شهادة لإتمام الدراسة الثانوية . ومن أمثلتهم وكلاء المصالح العامة والمراقبين العموميين ومديري الإدارات الداخلية وكبار الباحثين والمحاسبين والمحققين القانونيين^(١) .

رابعا : مجموعة شاغلي وظائف القيادة والإدارة :

ويراد بهم القائمون بالوظائف القيادية العليا الذين يتولون رسم السياسة الإدارية العليا بما يتفق مع السياسة العامة للدولة . مع إصدار القرارات اللازمة لوضع تلك السياسة موضع التنفيذ . ويتمتع أفراد هذه المجموعة بسلطة رئاسية على سائر الموظفين . وسلطة توجيههم ومراقبتهم وإنهاء أو تعديل ما يصدر عنهم من قرارات أو تصرفات . كما يشاركون في إعداد مشروعات القوانين والقرارات المتعلقة بأعمال وزاراتهم . ويتم اختيارهم بدقة من بين خريجي الجامعات الذين يتمتعون بكفاءة ممتازة وشخصيات قوية وخبرات طويلة ، ومن أمثلتهم مديري المصالح العامة ووكلاء الوزارات ورؤساء مجالس إدارات الهيئات المختلفة^(٢) . وما سبق يمكننا القول بأن لنظام الترتيب الأوروبي جملة خصائص رئيسية وهي :

١ - البساطة والوضوح : إذ لا يتضمن هذا النظام سوى عدداً محدوداً من المستويات الوظيفية التي تتميز ببساطة التركيب ، ولا تحتاج إلى إجراء دراسات تحليلية للوظائف من أجل التوصل إلى العناصر التي تحتوي عليها ، ولا تتضمن الإجراءات المعقدة لترتيب الموضوعي . كما تقوم على الاكتفاء بالتنصيص العام للموظف دون اشتراط التنصيص الدقيق . ويرجع ذلك أساساً إلى طبيعة نظام التعليم الأوروبي الذي يغلب عليه التنصيص العام ، كما يرجع إلى أن اشتراط التنصيص

(١) مفردى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٣٨ وما بعدها .

(٢) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ وما بعدها .

الدقيق لا يناسب طبيعة الوظيفة العامة الأوروبية كهنة دائمة تستند إلى الظروف الشخصية للموظفين (١).

٢ - عدم الارتباط بين الدرجة والوظيفة : هناك تمييز واضح بينهما حيث يمكن أن يعهد إلى الموظف بإحدى الوظائف دون أن يشغل أية درجة (كما في حالة الموظف تحت القرن أو الموظف المؤقت) . كما يمكن منحه الدرجة في وقت لاحق عن طريق تثبيته في وظيفته (وهو الإجراء الذي يطلق عليه في فرنسا اسم الترسيم (Titularisation) . ويمكن أن ينقل إلى وظيفة أخرى مع احتفاظه بدرجته ، أو أن يرقى إلى درجة أعلى مع معارسته لنفس الوظيفة . ومراجع ذلك كله أن الدرجة لا تقرر للوظيفة بل للموظف ذاته (٢).

وعليه فإن الدرجة لا تمنح للموظف الحق في شغل وظيفة معينة بالذات ، كما أن إلغاء الوظيفة لا يؤدي إلى حرمانه من درجته بل يظل يحتفظ بها مع نقله إلى وظيفة أخرى ولو كانت أقل مستوى من الوظيفة الملقاة (٣).

وهناك تشابه - من هذه الناحية - بين النظام الأوروبي والنظم العسكرية . فالضابط برتبة « نقيب » على سبيل المثال يمكنه أن يشغل وظيفة قائد بطارية ،

(١) دانييل لوشاك ، المرجع السابق ص ١٦ . وفرانسوا جازييه .
المرجع السابق ، ص ٢٨ .
(٢) مارسيل بيكمال ، ارجع السابق ، ص ٥٨ . والين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، الجزء الأول ، ص ٢٩٢ . وفيكتور سيلفيرا ،
المرجع السابق ، ص ٣٦٩ .

(٣) وقد حدث ذلك في فرنسا مثلاً عندما استقلت المستعمرات الفرنسية وألغيت الوظائف التي كان يشغلها الفرنسيون بتلك المستعمرات أو بإدارة المستعمرات في دخل فرنسا ، حيث التزمت الحكومة الفرنسية بتشغيلهم جميعاً بنفس الدرجات التي كانوا بها وببنفس مرتباتهم . راجع :
André De Laubadère, Traité Élémentaire de Droit Administratif, L.G.D.J., 5ème édition, Paris, 1970, pp. 49, 50.

وكذلك : الين بلانتي ، المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص ٤١٠ وما بعدها من طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ٦٧٧ وما بعدها من طبعة سنة ١٩٧١ .
وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٣٧ . ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٢٣ . وشارل ديباش للرجع السابق ، ص ٤٥٩ .

أو رئيس مكتب في وزارة الحرية ، أو معلم في مدرسة عسكرية . وهو في جميع تلك الوظائف - رغم اختلاف مسؤولياتها - يحتل درجة « نقيب » ويتقاضى راتبها . فالرأب مخصص تلك الدرجة لأعمال الوظائف التي يمارسها شاغلها (١) .

وتأسيساً على ذلك . فإن الوظيفة في النظام الأوروبي لا تنبغ عن عمل معين على وجه التحديد . بل هي مجرد وحدة بشرية ومالية تستخدم في تحديد احتياجات الإدارة من الموظفين . وفي تحديد الاعتمادات المالية اللازمة لدفع مرتباتهم (٢) .

٣ - تأسيس الترتيب على الظروف الشخصية للموظفين : يترتب على ما سبق أنه لا يمكن الاعتماد على أعمال الوظائف كأساس للترتيب ، طالما أن تلك الأعمال لا تتحدد بدقة ولا تحظى بتحليل موضوعي للتوصل إلى ما تضمنه كل منها من صعوبات ومسؤوليات . إذ أن أساس الترتيب هو الموظف ذاته . ذلك أن الدرجة التي يوضع عليها ذلك الموظف في السلم الإداري - وتحديد مقدور مرتبه بالتالي - لا يتحددان على أساس ما يمارسه الموظف من أعمال ، بل على أساس ما يحمله من مؤهلات دراسية وما له من أقدمية . دون اشتراط وجود علاقة وثيقة بين نوعية تلك المؤهلات والأقدمية وبين نوع العمل الذي يكلف به . بل يتم تحديد ذلك العمل بواسطة الرئيس الإداري المختص حسب سلطته التقديرية . ويمكن تعديل المهام المسندة إلى الموظف أو نقله إلى وظيفة أخرى أو ترقية دون النظر إلى نوعية المؤهلات الدراسية الحاصل عليها أو نوعية خبراته المكتسبة أو متطلبات التأهيل اللازمة للوظيفة الجديدة . بل يكفي في ذلك ثقة رؤسائه أو صلاحيته العامة أو توفر أقدمية معينة لديه (٣) .

(١) فرانسوا جازيه ، المرجع السابق ، ص ١٣١ ، ١٣٢ .

(٢) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

(٣) Victor Silvera et Serge Salon, La Fonction Publique et ses problèmes actuels, éditions de l'Actualité Juridique, 2ème édition, Paris, 1976, p. 68.

راجع أيضاً Bernard Gournay, Jean François uealer et Jeanne Siwek Pouydesseau, Administration Publique, Presses Universitaires de France, Thémis, Paris, 1967, p. 411, 426. †

المبحث الثالث

تطبيقات الترتيب

المطلب الأول

في دول النظام الأوروبي بوجه عام

يسود النظام الأوروبي في الترتيب - والقائم على فكرة المهنة القائمة والأسلوب الشخصي - داخل معظم دول القارة الأوروبية . وذلك باستثناء سويسرا وفنلندا اللتين تطبقان النظام الأمريكي . وكذلك دول شرق أوروبا التي تطبق النظام الاشتراكي ، كما أن غالبية الدول العربية والأفريقية وبعض الدول الآسيوية قد تأثرت بالنظام الأوروبي . وإن كان ذلك لا يعنى تطابق نظم الترتيب داخل الدول المذكورة . فهي تشترك في الخطوط الرئيسية لذلك النظام ولكنها تختلف في التفاصيل الفرعية التي لا تهم الجوهر^(١).

(١) وقد لاحظ بعض الفقهاء أن هناك تقاربا كبيرا بين تاريخ الوظيفة العامة في الدول الأوروبية ، وأنها مرت بتطورات متوازية في هذا المجال ، كما أن المؤثرات المتبادلة فيما بينها لعبت دورا كبيرا في تقريب الفوارق بينها ، وقد ساعد على ذلك أنها جميعا تتبع فلسفة واحدة رغم الاختلافات القائمة بينها ، فالمعطيات التي تتخذ الوظيفة العامة سواء من الوجهة الجغرافية أو التاريخية أو السياسية أو العقائدية أو الأخلاقية متشابهة إلى حد كبير في جميع دول غرب أوروبا ، بعكس ما كان عليه الحال في دول أوروبا الشرقية التي كانت منفصلة عن بعضها البعض في تطوراتها التاريخية حتى نهاية الحرب العالمية الثانية .

ونضيف إلى قول هؤلاء الفقهاء أن التطورات التاريخية التي مرت بها دول أوروبا قد أثرت بحدورها على الوظيفة العامة في معظم الدول العربية والأفريقية ، فطبعتها بطابع النظام الأوروبي . فقد ظلت جميع تلك الدول لسنين طويلة خاضعة للاستعمار الأوروبي (وخاصة إنجلترا وفرنسا وبلجيكا وإيطاليا) ومثارة بالنظم السائدة في أوروبا . بل إنها بعد ذلك تخلصت من الاستعمار ذاته ولم تتخلص من النظم التي ورثتها عنه .

راجع : لوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٢١ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٣١ وما بعدها .

وسوف نعرض بإيجاز لنظم الترتيب المطبقة داخل بعض الدول التي تتبع النظام الأوروبي ، على أن نتعرض بعد ذلك للدراسة التفصيلية لنظامين رئيسيين هما النظام الفرنسى والنظام الإنجليزى التقليدى .

فى ألمانيا الاتحادية تتميز الوظيفة العامة بخاصية المهنة الدائمة ، مع الاعتماد على الظروف الشخصية للموظفين وتخصصاتهم العامة ، دون الاهتمام بنوعية خبراتهم العملية أو تخصصاتهم الدقيقة . ويطلب الطابع القانونى بصفة خاصة على تخصصات الموظفين الألمان ، حيث يفضل الحاصلون على دراسات قانونية على سواهم . كما ينصب الاهتمام الأساسى فى اختبارات التعيين وفى برامج التدريب على ذلك النوع من الدراسات^(٢) .

وتنقسم الوظيفة العامة فى ألمانيا الاتحادية إلى أربع مجموعات رئيسية وهى^(٣) :
المجموعة المساعدة (Einfache Dienst) ، المجموعة الكتابية (Mittlere Dienst) ، المجموعة التنفيذية (Gehobener Dienst) ،
المجموعة العليا (Hoherer Dienst) ، ويتوقف الالتحاق بكل مجموعة على مستوى التأهيل الدراسى للموظف لآعلى نوعية خبراته العملية أو متطلبات التأهيل التى تستلزمها أعمال الوظيفة ، وهو مايدل على التزام الوظيفة العامة الألمانية بالنظام الأوروبي فى الترتيب^(٣)

وينقسم ذلك التقسيم بالمجود حيث يوجد شبه انفصال بين المجموعات الأربع . إذ يصعب الانتقال من مجموعة لأخرى بسبب الاختلاف الكبير بينها فى شروط

(١) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ص ٣٦٨ وما بعدها . ولوى فوجير ،
المرجع السابق ، ص ٦٧ .

(٢) Brian Chapman, The Profession of Government (The
Public Service in Europe), George Allen and Unwin Ltd.,
2nd edition, London, 1963, p. 174.

وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ ، ١٢٣ .

(٣) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٦١ .

الاتحاق المتعلقة بـ: توى المؤهل الدراسى والسنة ومدة الخبرة السابقة والنجاح فى اختبارات الترقية وقضاء فترات تدريب واختبار طويلة المدى إلى غير ذلك (٢١).

وفى إيطاليا يتميز نظام الترتيب بخصائص مشابة ، حيث توجد أربع مجموعات وظيفية تميز بينها الظروف الشخصية والمؤهلات الدراسية لشاغليها . وتمثل هذه المجموعات تصاعدياً فى (٢٢) :

- (أ) مجموعة الموظفين المساعدين (Carriera Del Personale Ausiliare)
- (ب) المجموعة التنفيذية (Carriera Esecutiva)
- (ج) المجموعة الإشرافية (Carriera Di Concetto)
- (د) المجموعة الإدارية (Carriera Direttiva)

وهناك تقارب فى شروط الاتحاق بالمجموعتين الأوليين . لذا فهما تحتلطان ببعضهما وتدرسان أحياناً كمجموعة واحدة ويسهل الانتقال بينهما . أما بالنسبة للانتقال بين سائر المجموعات فىرى البعض أنه يتم بالصعوبة بسبب الاختلاف الكبير بين المؤهلات الدراسية المطلوبة لكل مجموعة . إلا أننا لانقر ذلك الرأى ، إذ تتميز شروط التأهيل الدراسى المطلوبة لكل مجموعة بالمرونة ، فقد أجهز الاستعاضة عن الحصول على المؤهل الدراسى المطلوب للمجموعة . بالحصول على المؤهل الأقل مع الوصول إلى أعلى درجات المجموعة السابقة . مما يجعل الانتقال بين المجموعات فى رأينا بموجب نظام الترتيب الإيطالى أكثر مرونة من النظام الألمانى (٢٣)

(١) بريان شابمان ، المرجع السابق ، ص ١٧٤ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٦١ .

(٢) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ ، ١٣٣ . وبريان شابمان ، المرجع السابق ص ٨٦ .

(٣) بريان شابمان ، المرجع السابق ، ص ٨٦ ، ١٧٣ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٣ .

وفي السويد يمكن التخصص العام للوظف لالتحاقه بعمل دائم يجتازه المجموعات الأربع واحدة تلو الأخرى ، طالما أنه حصل على المؤهلات الدراسية اللازمة لشغل وظائف كل مجموعة . إلا أن هناك اهتمام خاص — كما هو الحال في ألمانيا ولكن بصورة أكثر وضوحاً — بالحصول القانوني للوظف العام ، حتى أن خريج الجامعة عليه قبل أن يلتحق بالخدمة المدنية أن يتدرب في إحدى المحاكم لمدة سنتين ، بغض النظر عن نوع العمل الذي سيطلب إليه ممارسته بعد ذلك (١) .

ويقوم ترتيب الوظائف العامة السويدية أساساً على الظروف الشخصية للوظفين العموميين ومؤهلاتهم الدراسية ، حيث يمكن مجرد الحصول على إحدى الشهادات الجامعية العالية — على سبيل المثال — للالتحاق بأية وظيفة من وظائف المجموعة الإدارية (وهي أعلى المجموعات) . إلا أن هناك أيضاً قسراً ضئيلاً من الاهتمام بالجانب الموضوعي ، حيث تفضل الإدارة — عند اختيار موظفيها الجدد — الحاصلين على درجات جامعية تتفق في تخصصها العام مع نوعية العمل المطلوب ممارسته ، وهو مجرد تفضيل وليس شرطاً أساسياً للقبول (٢) .

ولا يكاد الوضع في كل من بلجيكا وأسبانيا والمانرك يختلف عن الفكرة العامة السائدة في سائر الدول الأوروبية ، حيث يقوم ترتيب الوظائف العامة هناك على أساس التقسيم المبسط إلى ثلاث أو أربع مجموعات تعتمد أساساً على الاختلاف في المؤهلات الدراسية المطلوبة في شاغلها . مع صعوبة الانتقال من مجموعة إلى أخرى بسبب الاختلاف الكبير في شروط الالتحاق بكل منها (٣) .

The Swedish Civil Service, An Introduction by Pierre (١)
Vinde, Published by the Swedish Ministry of Finance, Stockholm, 1967, p. 21.

(٢) نظام الخدمة المدنية للسويدي ، المرجع السابق ، ص ٢٢ .

(٣) بريان شابمان ، المرجع السابق ، ص ٨٧ ، ١٧٣ .

أما الدول العربية ، فإن غالبيتها تأثرت بالنظم السائدة فى الدول الأوروبية بحكم خضوعها للاستعمار الأوروبى واقتباسها لنظمه وقوانينه . لذا تعتبر الوظيفة العامة بها مهنة دائمة تقوم على الأسلوب الشخصى فى الترتيب .

إلا أن بعض هذه الدول أسرف فى تقسيم الوظائف العامة إلى عدد كبير من المستويات الوظيفية بما لا يتفق مع متطلبات النظام الأوروبى . فتعدد الدرجات لا تناسب سوى النظام الأمريكى حيث يجرى تحليل دقيق لأعمال الوظائف يسفر عن تقسيم تلك الأعمال إلى عدد كبير من التخصصات الدقيقة يمكنى لتغطية الدرجات القائمة . أما الإسراف فى عدد الدرجات فى نظام يقوم على التخصصات العامة سواء فى نظم التعليم أو فى النظم الوظيفية ، مع عدم الاستناد فى ترتيب وظائفه على التحليل التفصيلى لأعمال تلك الوظائف ، فإنه يؤدى إلى تجرئة الهيكل الوظيفى إلى مستويات متعددة بلا مبرر ، ويضطر القائمين على الترتيب إلى اختلاق وظائف شكلية لا حاجة لها مجرد تغطية الدرجات القائمة .

فى الجمهورية العربية السورية يصل عدد المراتب الوظيفية إلى ١١ مرتبة تضمها ثلاث حلقات ، وتفرع إلى ٣٢ درجة . فالحلقة الأولى تضم المرتبة الممتازة والمرتبات من الأولى إلى الخامسة . وتنقسم كل منها إلى ثلاث درجات (فيما عدا المرتبة الخامسة التى تنقسم إلى درجتين فقط) . ويشترط للالتحاق بوظائف تلك الحلقة الحصول على شهادة جامعية عالية^(١) . أما الحلقة الثانية فتضم المراتب من السادسة إلى التاسعة . وتنقسم كل منها إلى ثلاث درجات . ويشترط للالتحاق بوظائفها الحصول على شهادة إتمام الدراسة الثانوية . ثم هناك الحلقة الثالثة التى تضم المرتبة العاشرة . وتنقسم إلى ثلاث درجات ، ويشترط للالتحاق بها الحصول على شهادة إتمام الدراسة الابتدائية على الأقل .

(١) دكتور احسن اخند توفيق ، الادارة العامة فى للجمهورية العربية السورية ، المنظمة العربية للعلوم الادلوية ، مركز للبحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، يوليو ١٩٧٠ . ص ٦٧ وما بعدها .

ويقوم النظام السوري على أساس تسمير الشهادات الدراسية ، إذ لا يوجد ترتيب على الوظائف يقوم على أعباء الوظيفة . ذلك أن أساس التفرقة بين تلك الحقائق والمراتب الوظيفية هو المؤهل الدراسي الحاصل عليه الموظف لأعمال الوظيفة ذاتها . وبذلك تسيطر النظرة الشخصية على نظام ترتيب الوظائف السوري^(١).

وفي الجمهورية العراقية ينقسم هيكل الوظائف العامة إلى تسع فئات وظيفية . وقد ربط المشرع العراقي بين المؤهلات الدراسية للموظفين وبين الدرجات التي يتم تمييزهم عليها . فحدد الدرجة التاسعة لخريجي المدارس الابتدائية ، والدرجة الثامنة لخريجي المدارس المتوسطة (الإعدادية وما في مستواها) ، والدرجة السابعة لخريجي المدارس الثانوية ، والدرجة السادسة لخريجي الجامعات والمعاهد العليا . أما التمييز المبني في الدرجة الخامسة وما فوقها ، فهو مقصور على فئات معينة كالحاصلين على شهادات الماجستير أو الدكتوراه (بشرط حصولهم عليها في خلال مدة معينة) . وخريجي كليات الطب ، والحاصلين على درجة أستاذ في العلوم أو الفنون أو الصيدلة أو البيطرة أو طب الأسنان^(٢) .

(١) محمد محمد ناسد ، سياسات الأفراد في الجمهورية العربية السورية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، مركز البحوث الإدارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، يوليو ١٩٧٠ ، ص ٧ ، ٨ . وحسن أحمد توفيق ، المرجع السابق ، ص ٦٩ . والمنظمة العربية للعلوم الإدارية ، قوانين الخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية ، مركز الوثائق الإدارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، مايو ١٩٧٠ ، الجزء الثالث ، ص ٣ . ويمتاز نظام ترتيب الوظائف العامة في الجمهورية اللبنانية عن النظام السوري بأنه لا يتضمن سوى عددا محدودا من الفئات الوظيفية لا يتجاوز خمس فئات . يراجع نظام الموظفين اللبناني الصادر بالرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ المؤرخ ١٢ يونيو سنة ١٩٥٩ (المادة الثالثة وما بعدها) ، قوانين الخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء الثامن ، ص ٢ وما بعدها .

(٢) تراجع مجموعة قوانين الخدمة والملاك والمستخدمين وتعليماتها المعدل لقانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ وقانون الملاك رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٦ الصادرة في كتيب من وزارة المعارف العراقية ، بغداد ، ١٩٦١ . وكذلك : الجمهورية العراقية ، وزارة البلديات والأشغال قوانين وأنظمة للخدمة (م ٥ - ترتيب الوظائف)

وبلاحظ بهذا الخصوص أنه وإن كان قانون الخدمة المدنية العراقي قد وضع بعض الشروط الموضوعية للترقية من درجة إلى أخرى ، ومنها أنه إذا رقى الموظف إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته السابقة يجب أن يوضع تحت الاختبار لمدة ستة شهور ، وإذا ثبت عدم صلاحيته أعيد إلى وظيفته السابقة ، إلا أن مثل تلك الشروط لا تعبر عن موضوعية الترتيب ذاته طالما أن العنصر الفاصل في التمييز بين الدرجات المختلفة هو الشهادات الدراسية لا أعمال الوظائف (١) .

أما في الجمهورية العربية الليبية فتتقسم الوظائف العامة إلى ثلاث فئات تضم إحدى عشرة درجة ، فنخصص الفئة الثالثة للوظائف المساعدة ، وتضم الدرجات من الثامنة حتى الخامسة ، والفئة الثانية للوظائف التنفيذية وتضم الدرجات من الرابعة حتى الأولى ، ثم الفئة الأولى للوظائف الرئيسية وتضم درجات مدير عام ووكيل وزارة مساعد ، ووكيل وزارة ، ويشترط الحصول على إحدى شهادات التعليم الجامعي بالنسبة لشاغلي جميع درجات الفئتين الثانية والأولى . وعلى إحدى شهادات التعليم المتوسط بالنسبة لشاغلي درجات الفئة الثالثة . أي أن النظام الليبي يقع أسلوباً شخصياً محضاً في ترتيب وظائفه العامة (٢) .

وتخضع الوظائف العامة في المملكة المغربية لعملية ترتيب ، ولكنها لا تقوم على أساس تحليل الوظائف إلى العناصر التي يتكون منها عمل الوظيفة ، بل تقوم

والملاك والانضباط وللتقاعد - جمع واعداد فاضل عوني ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، بغداد ، غير مؤرخ ، ص ٨٩ وما بعدها .

وحسن أحمد توفيق ، الإدارة العامة في الجمهورية العراقية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، مركز البحوث الإدارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ديسمبر ١٩٦٩ ، ص ٤٣ وما بعدها .

(١) قوانين للخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص ٧ ، ١٥ .

(٢) حسن أحمد توفيق ، الإدارة العامة في الجمهورية العربية الليبية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، مركز البحوث الإدارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، يناير ١٩٧١ ، ص ٤٥ وما بعدها . وقوانين للخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء الرابع ، ص ٥٨ .

على أساس تخصص الموظف ومدى صلاحته العامة لفصل الوظيفة . وبعد أن يفصل الموظف الوظيفة بالفعل ، يتمتع مدير المرفق بحرية كبيرة في تكليفه بأعمال مختلفة ومتنوعة حسب احتياجات العمل ، وبغض النظر عن الدرجة التي يشغلها ، كما أنه يمكن ترقية في الدرجة (وبالتالي في المرتب) ويستمر رغم ذلك في ممارسة نفس الأعمال ، ومن هنا يتحقق في المملكة المغربية عدم الارتباط بين الوظيفة وبين الدرجة^(١) .

وينقسم موظفو كل وزارة من الوزارات المغربية إلى عدد معين من الكادرات يضم كل كادر منها مجموعة الوظائف التي تخضع لنفس شروط التقييم والترقية ، والتي تنقسم إلى مجموعة موحدة من الدرجات . وينقسم الهيكل الوطني لكل وزارة إلى ١١ درجة (Grades) . وتنقسم كل منها إلى مجموعة سلام (مستويات للمرتب) . ويضم كل كادر بالوزارة بعضاً من تلك الدرجات حسب المستويات الوظيفية المطلوب توفرها فيمن يشغلون وظائف ذلك الكادر . فهناك مثلاً في وزارة التجارة والصناعة كادر المفتشين التجاريين ويضم الدرجتين العاشرة والحادية عشرة ، وكادر لرجال المساحة ويضم الدرجات الثامنة والتاسعة والعاشرة ، وهكذا . (ويلاحظ أن الدرجة الحادية عشرة هي أعلى درجة في الهيكل الوطني وليست أدنى درجة) ، وذلك بخلاف الوظائف العليا عارج الكادر العادي والتي تضم المديرين المساعدين والمفتشين

(١) Jean Garagnon et Michel Rousset, Droit Administratif Marocain, Rabat, 1970, p. 202.

والملكة المغربية ، وزارة للشؤون الإدارية ، الأمانة العامة للحكومة ، الوظيفة العمومية ، النظام العام والنظم الأساسية الخاصة بموظفي الإدارات العمومية ، المطبعة الرسمية ، للرباط ، ١٩٦٩ ، ص ١ وما بعدها .
وتراجع أيضاً : الجريدة الرسمية للمملكة المغربية الصادرة باللغة الفرنسية ، العدد رقم ٢٢٧٢ الصادر بتاريخ ١١ أبريل سنة ١٩٥٨ ، وباللغة العربية بنفس الرقم والتاريخ ، والمتضمنة للظهير الشريف « الرسوم الملكي » رقم ١٥٨٠٠٨ بأصدار للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٨ .

والمديرين العامين والسكرتيرين العامين للوزارات ، وتنقسم إلى سبع درجات مختلفة (١) .

وقد صيغ النظام المغربي على نمط النظام الفرنسي ، فهو يتضمن مجموعة من القواعد تنسب إلى حد كبير القواعد التي أوردتها أول قانون للوظيفة العامة الفرنسية الصادر في سنة ١٩٤٦ (٢) .

وقد خضع لتأثير النظام الفرنسي أيضاً نظام ترتيب الوظائف العامة في الجمهورية الجزائرية . وقد أدت حداثة هذه الدولة التي استقلت سنة ١٩٦٢ وعدم نضوج واستقرار جهازها الإداري ، فضلاً عن نقص الاطارات الإدارية بها نقصاً شديداً ، إلى أنها لم تستطع إخضاع ترتيب وظائفها العامة لأسس علمية . وقد نصت مقدمة القانون الأساسي للوظيفة العامة في الجوائز صراحة على أن نظام الأجور في ظل ذلك القانون يهدف إلى تقرير مستوى معين للتوظيف والحصول على رتبة معينة ، دون اعتبار لنوع المهام أو أهمية المسؤوليات ، ثم نص ذلك القانون على تفسير هيكل الوظائف العامة إلى ١٤ فئة وظيفية ، فضلاً عن أربع فئات للوظائف العليا خارج الكادر (٣) .

(١) الجريدة الرسمية العربية للمملكة المغربية ، العدد رقم ٢٦٤٨ الصادر بتاريخ ٢٦ يوليو سنة ١٩٦٣ ، ص ١٧٨٠، ١٧٨٥ ، المرسوم رقم ٢٦٢٣ و ٢٦٢٤ و ٢٦٢٥ الخاص بتحديد سلم الأجور وشروط ترقية موظفي الدولة في الرتبة والدرجة ، وكذلك « المرسوم رقم ٢٦٢٣ و ٢٦٢٤ الخاص بتنظيم المناصب العليا الخاصة بالادارات المركزية بمختلف الوزارات » .

(٢) مجلد الجريدة الرسمية للمملكة المغربية لسنة ١٩٦٣ ، ص ١٢١٢ . وكذلك : جان جارانيون وميشيل روسيه ، المرجع السابق ، ص ٢٠٢ . وسوف نفترض لقانون سنة ١٩٤٦ في فرنسا عند دراستنا لنظام للترتيب الفرنسي تفصيلاً في المطلب التالي .

(٣) مجلد الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية والشعبية ، الجزء الأول من سنة ١٩٦٦ ، ص ٥٤٥ . وكذلك :

Missoum Soih, La Fonction Publique, Hachette, Alger,

1968, p. 68.

والجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية والشعبية ، لسنة

وقد فرق المشرع الجزائري عند التمييز بين الفئات المختلفة ، إذ يميز بعضها على أساس مستوى التأهيل الدراسي اللازم توفره في الموظف ، بينما يميز البعض الآخر على أساس نوعية أعمال تلك الوظائف ، مما أوجد أكثر من مقياس للفرقة بين الفئات (٢) .

وقد خضعت معظم الدول الأفريقية لتأثير النظام الأوروبي ، وذلك فيما يتعلق بفكرة المهنة الدائمة وأسلوب الترتيب الشخصي .

ففي ألبانيا تقيد نصوص قانون التوظيف الألباني لعام ١٩٦١ والاعلان التشريعي المتعلق به رقم ٢٦٩ لسنة ١٩٦٢ أن الوظيفة العامة هناك مهنة دائمة يتم تنظيمها بالأسلوب الشخصي ، إذ تملأ الوظيفة الشاغرة بموظف يشغل نفس الدرجة المالية من داخل الوزارة أو الهيئة العامة أو المصلحة الحكومية التي دخلت بها الوظيفة ، أو ينتقل موظف إليها من جهة أخرى ويشغل نفس الدرجة المالية ، أو بالترقية إليها من الدرجة المالية الأدنى ، فإذا لم يقدر ذلك شغلت الوظيفة بالتعيين المبتدأ (٣) .

وقد حدد المشرع الألباني معنى الترقية بأنها تعني النقل إلى درجة مالية أعلى ، وأن الأساس فيها هو الأقدسية والامتياز في العمل بصفة عامة دون اشتراط توفر متطلبات تأهيل تتعلق بأعمال الوظيفة . مما يؤكد أن ترتيب

لثالثة ، العدد رقم ٤٦ ، الصادر بتاريخ ٨ يونيو سنة ١٩٦٦ ، للجزائر ، ١٩٦٦ ، ص ٢ وما بعدها .

(١) وتتوفر في جمهورية تونس أيضا خصائص النظام الأوروبي في ترتيب الوظائف العامة . راجع في نظام في الترتيب في الجمهورية التونسية : جريدة الرائد الرسمي للجمهورية التونسية ، القانون الأساسي للعام لأعوان الدولة والجماعات العمومية والمخلفة والمؤسسات العمومية ذات الصيغة الادارية ، للقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨ الصادر بتاريخ يونيو سنة ١٩٦٨ ، المطبعة الرسمية ، تونس ، ١٩٦٨ ، ص ٨ وما بعدها .

(٢) راجع : ديوان الموظفين في اديس أبابا ، مكتب رئيس الديوان . ادارة العلاقات العامة ، قانون للتوظيف الألباني لعام ١٩٦١ وللقرارات المتعلقة به ، والاعلان التشريعي رقم ٢٦٩ لسنة ١٩٦٢ ، (ترجمة عربية) ، ص ٢ وما بعدها .

الوظائف هناك ليس ترتيباً موضوعياً ، بل هو ترتيب شخصي يعتمد أساساً على الدرجات المالية ، وما يؤكد ذلك أيضاً أن القانون نص على احتفاظ الموظف المنقول من جهة إلى أخرى بنفس درجته المالية ودرجته دون أن يورداً أية نصوص تتعلق بأعمال وظيفته (١) :

وفي ذاتها ينقسم ترتيب الوظائف العامة أيضاً بالطابع الأوربي . إذ تنقسم هذه الوظائف إلى عدد محدود نسبياً من المستويات الوظيفية مع تقسيم كل مستوى إلى عدة درجات . كما تنقسم كل درجة إلى مجموعة من سلم المرتبات ، وذلك طبقاً لقانون الموظفين لعام ١٩٦٥ .

ويختلف عدد تلك المستويات ومسمياتها من كادر إلى آخر . إلا أنه يمكن التمييز عامة بين مجموعة الوظائف القيادية *Emplois de commandement* وهي الوظائف التي تبدأ من وظيفة رئيس مكتب *Chef de Bureau* أو ما يعادلها والوظائف الأعلى منها ، وبين مجموعة الوظائف المساعدة أو المعاونة *Emplois de collaboration* وهي الوظائف التي تقل عن وظيفة رئيس مكتب ، وتنقسم كل مجموعة منهما عادة إلى أربعة أو خمسة مستويات ، ينتمي كل مستوى منها إلى درجة من درجات السلم الإداري (٢) .

وفي توجو ينص الأمر رقم ١ لسنة ١٩٦٨ الخاص بالقانون العام للموظفين في مادته الأولى على أن الوظائف دائمة والموظفين دائمون . ولا يصححون موظفين بالنبوة إلا بعد تثبيتهم في إحدى الدرجات . ويتم ترتيبهم في أربع مجموعات رأسية وهي A, B, C, D . وتتضمن درجات وسلام تم الترقية إليها بالأقدمية المطلقة مع الزيادة التلقائية في المرتب ، ويتم الالتحاق بكل مجموعة

(١) قانون للتوظيف الأنثوي ، المرجع السابق ، للنصوص الخاصة بالترقية والنقل ، ص ٩ ، ١٧ .

(٢) Jacques De Burlet — Précis de Droit Administratif
Congolais, Tome 1, Imprimerie Ferdinand Larcier, Bruxelles,
1969, p. 103.

طبقاً لشروط تتعلق جميعاً بمستوى المؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف دون أية شروط موضوعية (١).

وفي نيجيريا يوجد نظام للترتيب عامل للنظام المطبق في توجو ، ولا يكاد يختلف عنه سوى فيما يتعلق بالمسميات الوظيفية للمجموعات الأربع ، حيث يطلق عليها في نيجيريا : مجموعة الآلة الكاتبة والاختزال والمكتبات - المجموعة الكتابية - المجموعة التنفيذية - المجموعة الإدارية (٢) . وهي مسميات مأخوذة من نظام الترتيب الانجليزي . كما أن نظام ترتيب الوظائف في جمهورية زامبيا يتبع نفس الأسلوب دون خلاف يذكر (٣) .

أما في السنغال فتكاد قواعد القانون العام للموظفين الصادر في سنة ١٩٦١ (والمعدل في سنة ١٩٦٨) تكون مستعدة حرفياً من قواعد القانون الأساسي للوظيفة العامة في فرنسا ، وفي مقدمتها القاعدة الخاصة بالوظيفة العامة كهيئة دائمة ، وقاعدة الأسلوب الشخصي في ترتيب الوظائف العامة في خمس مجموعات رئيسية حسب مستويات التأهيل الدراسي لأغلبها وهي المجموعات (A.B.C.D.E.) . وتوجد مجموعة من السكادرات الرئيسية التي تنقسم إلى

République Togolaise, Présidence de la République, (١)
Ministère du Travail, des Affaires Sociales et de la Fonction Publique, Direction de la Fonction Publique, Ordonnance No. 1.

Portant statut général des fonctionnaires de la République Togolaise du 4 Janvier 1968, Lomé, 1968, pp. 1, 5, 11.

راجع كذلك :

Décret No. 69-113 portant modalités communes d'application du Statut Général de la Fonction Publique, République Togolaise, Présidence de la République, Lomé, 1969, p. 9.

Federation of Nigeria, Guide to Careers in the Federation, Public Service of Nigeria, No. 1, Federal Government Printer, Lagos, 1961, p. 1. (٢)

Republic of Zambia, General Orders, Copy No. 16061, (٣)
The Permanent Secretary, The Government Printer, Lusaka, 1966, p. 1.

عدد منكم من الكادرات القرعية . مما يستوجب إعادة تجميع تلك الكادرات في كادرات قليلة تحقيقاً للبساطة والاستقرار (١).

هنا وقد طبقت بعض الدول الآسيوية النظام الأوربي في الترتيب المتعلق بالوظائف العامة .

ففي باكستان تقوم الوظيفة العامة على فكرة المهنة الدائمة التي تنقسم إلى عدد محدود من المستويات الوظيفية (لا يتجاوز عادة ثمانية مستويات) يتدرج خلالها الموظف العام على مدى حياته الوظيفية من مستوى إلى آخر حسب مؤهلاته الدراسية وأقدميته في الخدمة . ومن الممكن نقله من عمل إلى آخر دون أن يفقد درجته أو أقدميته أو ينقص مرتبه . وهو ما يؤكد الأسلوب الشخصي الذي يخضع له نظام الترتيب في باكستان (٢) :

وبدأ درجات الوظيفة العامة في باكستان بدرجة (Assistant) وهي وظيفة تنفيذية بحث . وبعد قضاء فترة معينة يمد إليه بالاشراف على قسم فرعي صغير . ثم يرقى إلى الدرجة التالية حيث يشغل وظيفة (District Officer) ويمكن بالنسبة للموظف الكفاء الذي يجيد اللغات ويحيط بالقوانين أن يعين في وظيفة سياسية وهي (Assistant Political Agent) ثم يرقى بعد بضع سنوات ليصبح (Assistant Political) . وقد يصبح الموظف بعد فترة سكرتيراً لإحدى الوزارات الإقليمية : وهناك أقلية من الموظفين تصل إلى درجة (Commissioner) ومن الوظائف العليا التي يمكن أن يصل إليها الموظف الباكستاني وظيفة سكرتير في الحكومة المركزية ، أو مدير عام لإحدى المنظمات الرئيسية ، أو سكرتير دائم للحكومة (٣) .

(١) Jean Claude Gautron et Michel Rougevin, Baviile, Droit Public du Sénégal, Paris, 1970, p. 3.

(٢) Henry Frank Goodnow, The Civil Service of Pakistan, Bureaucracy in a New Nation, Yale University Press, New Haven, London, 1964, p. 174.

(٣) جنري فرانك جودنوا ، المرجع السابق ، ص ١٧٩ .

وفي اليابان ينص قانون الخدمة العامة على أن يتم ترتيب جميع الوظائف الحكومية طبقاً لأنواع الواجبات ودرجات تنفيذها ودرجات المسؤولية المنوطة بها ، وأن يتم وضع جميع الوظائف التي تخضع لشروط توظيف موحدة في مجموعة واحدة ، وتقرر لها متطلبات تأهيل موحدة ، وتمنح لها أغلبيات أجور موحدة كذلك (١) . ورغم ذلك النص فإنه لا يوجد أى ترتيب موضوعي للوظائف العامة حسب ما تتضمنه من صعوبات ومسؤوليات ، وإنما يتم تحديد المسؤوليات بصورة عامة وبمجملة . كما أن الوظيفة العامة هناك مهنة دائمة . ويعتبر المؤهل الدراسي الحاصل عليه الموظف وأقدميته في الخدمة هما العاملان الرئيسيان في تحديد ترتيبه في السلم الوظيفي (٢) . ومن جهة أخرى فإن قانون الخدمة العامة المشار إليه قد وضع قواعد للترقية تقوم جميعها على النظام الآوري (٣) . وفضلاً عن ذلك فإنه لا يجوز فصل الموظف الياباني من الخدمة إلا في حالات اضطرابية ، إذ تربطه بالدولة علاقة تنظيمية دائمة . وينصب الاهتمام الأساسي في اختيار الموظفين على الصفات الشخصية والتمهعات العامة لا نوعية الخبرة أو التخصص الدقيق .

هذا ولا توجد في اليابان مسميات وظيفية محددة سوى مسميات أعضاء مجالس الإدارة والمراجعين . أما بقية الموظفين فتحدد مسمياتهم واختصاصاتهم في اللوائح الداخلية للرفق . وتقوم الوظيفة العامة اليابانية على فكرة المهنة

The National Public Service Law, No. 120 of 1947, (١)
Tokyo, 1949, Art. 29, p. 12.

Y. Poshino, Japan's Managerial System, Tradition (٢)
and Innovation, The Mit Press Massachusetts Institute of
Technology, Cambridge Massachusetts and London, Eng-
land.

ترجمة عربية وتلخيص : ساطع رسلان ، للنظام الإداري في اليابان ،
المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، مركز للبحوث الإدارية ، جامعة الدول العربية ،
القاهرة ، أغسطس ١٩٧٣ ، ص ١٠١ .

(٣) قانون الخدمة الياباني ، المرجع السابق ، المواد ٣٤ - ٣٧ ، ص ١٤ .

الدائمة . بيد أن نظام الترتيب الياباني يتم بعدم تحديد الوظائف والمسؤوليات تحديداً واضحاً . وإن كانت بعض المنشآت اليابانية أقدمت أخيراً على اتباع أسلوب التخصص البقيق في اختيار بعض العاملين المجدد ، إلا أن ذلك تم في حدود ضيقة جداً ، وقد وضع هؤلاء العاملون في مرتبة تالية لمرتبة ذوى التخصص العام من حيث المركز الوظيفي والأدبي والمالي^(١) .

المطلب الثاني

في فرنسا

الفرع الأول

تمهيد

كان ترتيب الوظائف العامة في فرنسا يتم — حتى نهاية الحرب العالمية الثانية — بمراسيم منفصلة تستصدرها الإدارات المختلفة كل على حدة ، مع عدم وجود نظام شامل أو قواعد موحدة تحكم هذا الترتيب . وإن كانت بعض عائلات التنسيق بين هذه الإدارات قد وجدت في هذا المجال ، وذلك حين ارتفعت أعباء المعيشة ارتفاعاً فاحشاً أثناء الحرب الأولى ، إذ بدأت اللجان البرلمانية والطوائف المهنية المختلفة تلاحظ افتقار نظام المراتب إلى التناسق والعدالة بسبب عدم قيامه على أساس علمي . وبدأت بالتالي تطالب بالتنسيق بين الإدارات في مجالات الترتيب والتقييم . مما اضطر الحكومة الفرنسية إلى تشكيل عدة لجان لدراسة النظم الوظيفية ومحاولة إعادة ترتيب الوظائف العامة على أسس موحدة تقضي على التناقضات القائمة^(٢) .

(١) م . ي . يوشيفو ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ وما بعدها .

(٢) راجع في ذلك :

Victor Silvers, La Fonction Publique et ses problèmes actuels, Editions de l'Actualité Juridique, Paris, 1960, p. 431.
David Ruzié, Les agents des personnes publiques et les salariés en Droit Français, L.G.D.J., Paris, 1960, p. 275.

ومن هذه اللجان لجنة مارتان (Martin) التي قامت في سنة ١٩٢٦ بأول محاولة في فرنسا لترتيب الوظائف العامة ترتيباً موضوعياً ، وذلك بتجميعها في مجموعات تماثل في شروط شغلها ومربياتها . وقد قامت هذه اللجنة بوضع جدول يضم جميع الوظائف العامة ويشتمل عدداً من الفئات الوظيفية وسلام المراتب ، مع ترك تقسيم الفئات إلى درجات فرعية لكل إدارة على حدة بعد موافقة وزارة المالية . ثم أدخلت الحكومة تعديلاً على ذلك التقسيم في سنة ١٩٢٩ ، وأوجدت لأول مرة فكرة الوظائف العليا التي توضع خارج الجدول العام للوظائف (Hors-Echelle) (٢٦) .

وقد ترتب على السياسة التحكيمية التي اتبعت في مجال الترتيب والتقسيم طوال النصف الأول من القرن العشرين ، فضلاً عن عدم قيام التنظيم الوظيفية على أسس علمية ، أن قامت نقابات الموظفين في أواخر الحرب الثانية بالمطالبة بإجراء تعديلات جذرية في تلك النظم . ولذلك أصدرت الحكومة في ١١ أبريل سنة ١٩٤٦ قراراً بتشكيل لجنة كوين (Coyn) لدراسة جميع مشاكل الوظيفة العامة مع إعداد خطة كاملة لإعادة ترتيب الوظائف العامة . وقد قامت تلك اللجنة بدراسات هامة أسهمت في تحديد الإطار العام للترتيب في فرنسا ، وكانت أساساً للبادئ التي أقام عليها المشرع الفرنسي نصوص القانون العام للموظفين الصادر في ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ (٢٧) .

= كذلك : ألين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٥٦ ، ص ٣١٢ وما بعدها وروجيه جريجور ، المرجع السابق ، ص ٢٥٠ وما بعدها . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧ وما بعدها .

(١) مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧ . وألين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٥٦ وما بعدها ، وروجيه جريجور ، المرجع السابق ، ص ٣٦١ وما بعدها .

(٢) وقد رأس تلك اللجنة مستر كوين الذي كان يشغل منصب رئيس إحدى دوائر محكمة المحاسبات . وكانت عضويتها مشتركة بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين بحددين متساويين . وقد ضم جانب الإدارة بعض كبار الموظفين ومستشارا من مجلس الدولة ، بينما قامت نقابات الموظفين باختيار الجانب الآخر

وقد كان ذلك القانون هو أول تشريع يصدر في فرنسا لتنظيم شؤون الموظفين العموميين تنظيمياً شاملاً . وقد ظلت معظم المبادئ الأساسية التي وضعها تمحك الوظيفة العامة الفرنسية إلى ما بعد إلغاء القانون ذاته . وقد أكدت مقدمة القانون المذكور ضرورة الاهتمام بترتيب الوظائف العامة ترتيباً عالياً بهدف الارتقاء بالموظفين إلى المستوى اللائق بمسئولياتهم . ثم قررت تقسيم الوظيفة العامة إلى أربع مجموعات أطلق عليها (A, B, C, D) (١) . ولكنها قسمتها تقسيماً عاماً مجملًا ، مع ترك التفاصيل لتصدر بمرسوم (٢) . على أن تصدر مراسيم أخرى بتقسيم الوظائف العامة المتعلقة بكل إدارة إلى درجات فرعية تدخل في المجموعات الأربع المذكورة (٣) .

ويصدر تلك المراسيم في سنة ١٩٤٨ ، تمت في فرنسا أول محاولة بنفسد إجراء الترتيب الشامل للوظائف العامة وكان ذلك بالتعاون بين إدارة الميزانية وإدارة الوظيفة العامة والإدارات الحكومية المختلفة . وذلك عن طريق تبادل المقترحات ومشروعات الترتيب فيما بينها ومناقشتها في اجتماعات مشتركة مع عرض خلاصة المناقشات على المجلس الأعلى للوظيفة العامة

-
- =
- راجع : روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦١ وما بعدها .
ومارسيل بيكمال المرجع السابق ، ص ٢٩٨ وما بعدها .
(١) المادة ٢٤ من القانون رقم ٢٢٩٤ لسنة ١٩٤٦ المؤرخ ١٩/١٠/١٩٤٦ والمتعلق بالموظفين العموميين .
(٢) وقد صدر ذلك المرسوم فيما بعد ، وهو المرسوم رقم ٤٨ - ١١٠٨ ، المؤرخ ١٩٤٨/٧/١٠ ، والصادر تطبيقاً لنص المادتين ٣٣ ، ٣٤ من قانون الموظفين راجع : مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٢٩٩ .
(٣) راجع :

Annuaire International de la Fonction Publique,
Institut International d'Administration Publique, Centre de
Recherche et de Documentation sur la Fonction Publique,
Paris, 1970-1971, p. 11.

وكذلك : فيكتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٣٦ .
والين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص ٢٣٥ .
ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٧٩ وما بعدها .

ومجلس الوزراء في النهاية من أجل إقرار جداول الترتيب بصفة نهائية . وقد كانت المؤهلات الدراسية في الأغلب الأعم هي الأساس الذي قام عليه وضع كل وظيفة في درجة معينة ، إذ تعتمد على المسؤولين في ذلك الحين لإيجاد أساس آخر للمقارنة بين المستويات الوظيفية المختلفة . إلا أن عجز الحكومة عن تدبير الإحتياجات المالية اللازمة لتنفيذ مشروعات الترتيب المقترحة ، قد حال دون وضعها موضع التطبيق العملي رغم ما بذل فيها من مجهودات (١) .

ثم صدر بعد ذلك قانون الموظفين العموميين المؤرخ ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ليحل محل القانون السابق الصادر في سنة ١٩٤٦ . وقد أبقى القانون الجديد على الكثير من الأحكام الأساسية التي أوردها القانون السابق . كما أبقى على تقسيم الموظفين العموميين إلى أربع مجموعات متميزة ، وأبقى كذلك على التقسيمات الفرعية إلى درجات والسلام التي أوجدتها المراسيم الصادرة في سنة ١٩٤٨ . وبذلك ظلت نظم الترتيب الترنسية قائمة على الأسلوب الشخصي الذي يمتد على المؤهلات الدراسية كمعصر أساسي في تحديد الدرجة التي يلحق بها الموظف العام (٢) .

(١) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦٧ .

(٢) راجع :

Le Journal Officiel de la République Française,

Statut Général des Fonctionnaires, Ordonnance No. 59-244

du 4 Février 1959, Journaux Officiels No. 1024, 15 Déc.

1972, p. 3.

كذلك للترجمة العربية للقانون المذكور الصادرة عن الجهاز المركزي للتنمية الإدارية - (وكالة الوزارة للتخطيط والمناخية - قسم الوثائق والترجمة) تحت رقم ٢٢ في سلسلة الدراسات المقارنة عن نظم الخدمة في بلاد مختلفة ، غير مؤرخة .

وراجع كذلك :

Les Fonctionnaires de l'Etat, Le Monde Contempo-

raire, La Documentation Française, Ouvrage préparé par la

Direction Générale de l'Administration et de la Fonction

Publique, Paris, 1971, p. 17.

الفرع الثاني

نظام الترتيب العام

يقوم نظام الترتيب العام في فرنسا على جملة مبادئ أساسية يمكن إيجازها فيما يلي:

١ - الوظيفة العامة كهيئة دائمة :

تعتبر الوظيفة العامة الفرنسية مهنة دائمة إذ تقوم على أساس انتظام الموظفين العموميين في مجموعة من الكادرات النائمة التي تتكون من جملة درجات تشكل السلم الرتاسي الذي يتنظم فيه الموظفون بطريقة هرمية مع ارتفاع درجاته تباعا على مدى حياتهم الوظيفية . وتستند هذه النائمة إلى فكرة أساسية تمثل في طبيعة العلاقة بين الدولة وموظفيها وذلك من حيث كونها علاقة تنظيمية ، مع تبصيرهم الدائمة للدولة وقيامهم بتكريس كل وقتهم وجهوداتهم من أجل خدمة الدولة على أفضل وجه (١) .

ومن أجل ذلك تضع الدولة الموظف العام لنظام قانوني خاص ، وتوفر له المزايا والضمانات التي تكفل له تأدية الوظيفة العامة مع الإبقاء عليه فيها بصفة دائمة طيلة حياته الوظيفية (٢) .

٢ - تقسيم الوظائف العامة إلى أربع مجموعات :

وراجع أيضا : فيكتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٢٧ وما بعدها ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٨٢ وما بعدها .

(١) أندريه دي لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٣٣ وما بعدها . وبرنار جورناي و جان كسلر و جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٣١٢ والين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ١٠ ، ١٥ .

(٢) William A. Robson, The Civil Service in Britain and

France, The Macmillan Company, New York, 1956, p. 164.

و لوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٢٢ وما بعدها . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ١٦٠ و ١٦١ .

تنقسم الوظيفة العامة في فرنسا إلى أربع مجموعات رئيسية:

وتختلف هذه المجموعات فيما بينها من حيث المستوى الوطني لشاغليها ومؤهلاتهم الدراسية، مما يزيد من صعوبة الانتقال فيما بينها^(١).

وتنقسم كل مجموعة إلى عدد من الدرجات القرصية التي تعبر عن مستويات وظيفية مختلفة، كما تنقسم كل درجة إلى عدد من السلالم التي تعبر عن مستويات متعددة للترتب.

ولا يدخل ضمن تلك المجموعات الأربع الوظائف العليا التي وضعت خارج السكادر العام للموظفين. كما توجد فئات وظيفية تخضع لنظم خاصة تحكم للمؤسسات العامة ذات الطابع التجاري والصناعي، والهيئات المحلية، والقوات المسلحة والشرطة، والسلك الدبلوماسي والفنصلي، والهيئات القضائية^(٢).

والمجموعات الأربع التي تضمها الوظيفة العامة الفرنسية هي^(٣):

المجموعة د :

وتشمل هذه المجموعة وظائف التنفيذ البحث التي لا تحتاج ممارستها إلى أي قدر من السلطة التقديرية. ولذلك تتمثل مهمة شاغليها في مجرد التنفيذ الخرفي للعمليات الصادرة إليهم من رؤسائهم. ويتطلب أغلب وظائفها الحصول على

(١) لوى تروتايا، المرجع السابق، ص ١٢٠ وما بعدها. وفرانسوا جازييه، المرجع السابق، ص ١٢٢، ١٣٣. وزكي محمود هاشم، ترتيب الوظائف في الجهاز الحكومي، المرجع السابق، ص ٨٦ وما بعدها.

(٢) المرجع الدولي للوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٥٩ وما بعدها. وأنندريه دي لوبادير، المرجع السابق، ص ٢٢، ٥٠، ١٠٥ وما بعدها. و دلفيد روزييه المرجع السابق، ص ٦١ وما بعدها. وشارل دباش، المرجع السابق، ص ٣٩٩.

(٣) راجع الوثائق الفرنسية (موظف الدولة في العالم المعاصر)، المرجع السابق، ص ١٧، ١٠٥ وما بعدها. ومجموعة دالوز للقانون العام، المرجع السابق، للجزء الثاني، طبعة سنة ١٩٥٩، ص ١١٥، ١١٦، وأنندريه دي لوبادير، المرجع السابق، ص ٤٨. وفرانسوا جازييه، المرجع السابق، ص ١٣٢، ومارسيل بيكمال، المرجع السابق، ص ١٦٤.

شهادة إتمام الدراسة الابتدائية ، وإن كان بعضها لا يستلزم سوى توفر قدر بسيط من المعلومات العامة أو إجادة القراءة والكتابة أو استخدام بعض الآلات والأجهزة . ومن أمثلة وظائف هذه المجموعة تسجيل البريد الصادر والوارد وتوزيعه ، والكتابة على الآلة الكاتبة والاختزال ، وحراسة المكاتب ، وأعمال الصيانة والنظافة ، وسائر الوظائف التي تحتاج إلى مجهود بدني أو عمل روتيني أكثر من حاجتها إلى المجهود الذهني . وتتوفر لشاغلي هذه المجموعة فرصة كبيرة في الترقية للطبقة الأعلى سواء بالأقدمية أو بالاختيار أو بالنجاح في المسابقات الماخيلية . وقد أدى ذلك إلى اختلاط الطبقتين من الوجهة العملية وصعوبة التمييز بينهما ، حتى أن البعض يدرسونهما كطبقة واحدة^(١) .

المجموعة ج :

وهي تشمل وظائف التنفيذ التي تحتاج ممارستها إلى قدر محدود من السلطة التقديرية . وهي تتطلب في شاغلها توفر قدر من التخصص العام (المهني أو الفني ، الذهني أو اليدوي) وذلك عن طريق التكوين المهني أو التعليم الفني أو الثقافة العامة . ويشترط لشمول وظائف هذه المجموعة الحصول على شهادة لإتمام الدراسة الإعدادية على الأقل أو ما في مستواها . ومن أمثلة وظائفها : وظائف المساعدين بالإدارات المركزية ، ووظائف الموظفين الإداريين التابعين للهيئات القضائية^(٢) .

المجموعة ب :

وتشمل هذه المجموعة وظائف التطبيق (Application) حيث يكلف شاغلوها بتطبيق القواعد والتوجيهات التي يضعها رؤسائهم ، مع تمتعهم بقدر

(١) راجع : لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٨٦ . ولوزان بلان ، المرجع السابق ، ص ٦٨ وما بعدها . وللوثنائك الفرنسية ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها . وشارل دياش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ .

(٢) روبير كاترين ، المرجع السابق ، ص ١٩ . وللوثنائك الفرنسية ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٨٦ .

كبير من السلطة التقديرية اللازمة لمواجهة ظروف كل حالة حدة ، بشرط الالتزام بالخطوط الرئيسية التي حددت لهم . وهو الأمر الذي يجعل مهمتهم تكييف الأوضاع الفردية طبقاً للقواعد والتوجيهات التي ترد في القوانين أو القرارات والأوامر الصادرة إليهم . ويشترط فيمن يشغل إحدى وظائف هذه المجموعة أن يكون قد أتم دراسته الثانوية على الأقل .

وتشكل هذه المجموعة قطاعاً كبيراً من الموظفين ، وتحتل من ثم بالجزء الأكبر من اعتمادات الأجور والمرتبات في الميزانية^(١) . ومن أمثلة موظفيها ، المدرسون غير الحاصلين على شهادة جامعية - الفنيون في قطاعات الأشغال العامة ومصانع الأسلحة والقطاع الزراعي - الضباط الذين يمارسون أعمالاً مدنية - المراقبون في إدارات البريد والتلغراف والتليفون والضرائب والخزائن والمخازن - السكرتيرين الإداريين في المحافظات وفي الإدارات المركزية^(٢) .

ومن ذلك يتضح أن هذه المجموعة تضم نوعيات من الموظفين الذين يمارسون أعمالاً متنوعة . لا تتعلق كلها بتطبيق توجيهات الرؤساء . ومن ذلك أن مسؤولية فئة المدرسين غير الجامعيين (ويتجاوز عددهم ربع المليون) تعتبر بعيدة عن ذلك المفهوم . ومرجع ذلك أن نظام الترتيب الأدبي ليس ترتيباً حقيقياً للوظائف حسب أعمالها ، بل هو ترتيب الموظفين أنفسهم حسب مؤهلاتهم .

Laurent Blanc et Marceau Long, L'Economie de la Fonction Publique, Presses Universitaires de France, Paris, 1969, p. 200

وسليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٧ . وكذلك : أندريه دي لوبيادير ، المرجع السابق ، ص ٤٨ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٨٥ ، ٨٦ . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ . ولوردان بلان ، المرجع السابق ، ص ٦٨ وما بعدها .

(١) الوثائق الفرنسية (موظفو الدولة في العالم المعاصر) ، المرجع السابق ، ص ١٤٧ وما بعدها .

(٢) راجع في ذلك :

(٦ - ترتيب الوظائف)

المجموعة أ :

وتشمل وظائف القيادة والتوجيه والابتكار (Conception) حيث يكلف شاغلوها بالإدارة العليا لمرافق الدولة والإشراف على حسن سير تلك المرافق ، وإعداد مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التي تصدرها الدولة ، وإصدار التعليمات التي تكفل تطبيق السياسة العامة للدولة تطبيقاً سليماً وموحداً ، ومراقبة أعمال موظفي المجموعة الأدنى وتوجيههم ، والتنسيق بين أنشطة الأجهزة المختلفة . وتشغل وظائف هذه المجموعة من بين الحاصلين على الشهادات الجامعية ، أو من بين المتخرجين من المدارس الإدارية والفنية الكبرى كالمدسة الوطنية للإدارة ، أو من بين الناجحين في المسابقات الكبرى كسابقة الدراسة التربوية العليا (Agréation) . ومن أمثلة الموظفين الذين ينتمون إلى تلك المجموعة الإداريون المدنيون (وهو اصطلاح يطلق في فرنسا على كبار الموظفين الإداريين) ، والأساتذة والمدرسون المؤهلون تأهيلاً جامعياً ، ومهندسو الطرق والكبارى والمواصلات السلكية واللاسلكية^(١) .

ويشتر معظم شاغلي هذه المجموعة سلطات خطيرة ، وهم يتمتعون عادة بفرد كبير من الاستعداد الإداري والفني والخبرة والكفاءة وقوة الشخصية . وإن كان قد حدث في السنوات الأخيرة تساهل كبير والالتحاق بهذه المجموعة بما أدى إلى اشتغالها على موظفين لا يمارسون وظائف التوجيه أو القيادة ، كالأساتذة والمدرسين ، وأدى بالتالي إلى انقسام هذه المجموعة عملاً إلى مجموعة تمارس

(١) راجع : مقال (Victor Silvera) بعنوان :

Le Régime des Emplois de Direction des Administrations Centrales.

منشور في L'Actualité Juridique, Droit Administratif, Revue Mensuelle, Paris, 21ème année, No. 3, 20 Mars 1965, p. 132.

وراجع كذلك : روبير خاترين ، المرجع السابق ، ص ١٨ وما بعدها ، ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٦٨ . وشارل ديباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ . ولوثائق الفرنسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ وما بعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٨٦ .

وظائف التوجيه والقيادة ، وأخرى لا تمارس تلك الوظائف . وهو ما يعكس بوضوح طبيعة نظام الترتيب الفرنسي القائم على الاعتماد بالمؤهلات الدراسية لاعلى أعمال الوظائف (١) .

٣ - ترتيب الموظفين لا الوظائف :

يعتبر تقسيم الوظيفة العامة في فرنسا إلى مجموعات ترتيباً للموظفين ، وذلك عن طريق تجميعهم في مجموعات تتفق مع مراكزهم الوظيفية على درجات السلم الإداري . ولذلك فإن الهيكل الوظيفي في النهاية لا يعبر عن مستويات الأعمال التي تتضمنها الوظائف المختلفة ، بل يعبر عن المستويات الرئيسية للموظفين ، وهي لا تتحدد على ضوء متطلبات التأهيل الواجب توافرها فيمن يمارس أعمال الوظائف العامة ، بل تتحدد على ضوء ما يحمله الموظف من مؤهلات دراسية ومدى خبرته العملية ، ولولم تكن مرتبطة بنوعية الأعمال التي يكلف بممارستها (٢) .

ولذلك تنقسم الوظيفة العامة في فرنسا - كما رأينا - إلى أربع مجموعات تقابل المراحل الدراسية الأربع ، وهي المرحلة الابتدائية والإعدادية والثانوية والجامعية . ويكتفى الحصول على أية مرحلة للانتحاق بالمجموعة المقابلة لها ، وذلك بعد توفّر بعض الشروط الأخرى كالسن والجنسية وما إلى ذلك ، دون التحقق من توفّر متطلبات التأهيل المناسبة لأعمال الوظيفة ، مما جعل المؤهلات الدراسية

(١) برنار جورناي ، جان كسلر ، جين سيويك ، ص ٤١٢ ، ومارسيل بيكمان ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ وما بعدها . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ وما بعدها . ومحمد فوزي مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢١ وما بعدها .

(٢) راجع : برنار جورناي ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ص ٤٢٨ ، ٤٢٩ ، وفيكتور سيلفييرا ، سيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٤٧٦ وما بعدها . ومارسيل بيكمان ، المرجع السابق ، ص ٢٩٥ ، وسليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٧ .

في فرنسا أساساً ثابتاً للتمييز بين الدرجات المختلفة ، مع اقتصار أهمية أعمال الوظائف على كونها العنصر الوسيط بين حاجة العمل وبين الموظفين اللازمين للقيام بذلك العمل . وذلك يعني أن أعمال الوظائف لا تفيد إلا في تحديد احتياجات الإدارة العامة من الموظفين الجدد تحديداً عاماً وبمجمل ، دون أن يكون لها أى دور بعد ذلك في تحديد مطالب التأهيل اللازم توافرها في كل موظف على حدة (١) .

ويعتبر هذا الوضع في فرنسا - في نظرنا - من أبرز العيوب التي توجه إلى نظام الترتيب الفرنسي . فعن تسليمنا بأهمية المؤهلات الدراسية كمعيار أساسي من عناصر التمييز بين الدرجات الوظيفية المختلفة ، إلا أنه لا يصح أن تكون هذه المؤهلات العنصر الوحيد المؤثر في تحديد الفتحة الوظيفية التي يوضع فيها الموظف العام ، بل يجب توافر كافة مطالب التأهيل التي تتناسب مع أعمال الوظيفة والتي يسفر عنها التحليل الموضوعي لأعمال الوظائف ، كالتجارب العملية التي تتفق مع نوع العمل ، والتدريب العملي السابق ، والقدرات الذهنية والبدنية ، والذكاء وسرعة التصرف ، والصفات الجسمانية ، والمهارات الخاصة ، وما أشبه . فضلاً عن أن نوع التخصص المتعلق بالمؤهل الدراسي يجب أن يتفق تماماً مع نوعية أعمال الوظيفة . وقد سبق أن أشرنا إلى أن المؤهلات الدراسية يجب ألا تكون مجرد عنصر شخصي في عملية الترتيب يهدف إلى تحديد درجة الموظف ، بل يجب أن تؤخذ كمعيار موضوعي يرتبط بأعمال الوظيفة ارتباطاً وثيقاً ضمن مجموعة عناصر موضوعية مترابطة .

(١) راجع Olivier Chevrillon خبير الإدارة العامة ورئيس للتحقيقات بمجلس الدولة الفرنسي ، محاضرة عن ترتيب الوظائف العامة ، التي ألقى بالقاهرة في ٢٣ فبراير سنة ١٩٦٦ بدعوة من الجهاز المركزي للتنمية الإدارية ، من مطبوعات الجهاز المذكور ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٤ . وكذلك : ألين بلانتي ، المرجع للسابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، للجزء الثاني ، ص ٦١٦ وما بعدها . وروجي جريجوار ، المرجع السابق ، ص ١٣١ .

هذا ويذهب البعض إلى القول بأن فكرة الوظيفة (Emplot) أو (Position) السائدة في النظام الأمريكي ، والقائمة على الاعتماد بأعمال الوظائف لابلتومات الدراسية (والتي نتمرض لما تفصيلاً في الفصل التالي) ، قد بدأت تقترب تدريجياً من نظام الترتيب الفرنسي . ويستندون في ذلك إلى الدراسات التي أجرتها المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا B. N. A. حول ترتيب الوظائف في سنة ١٩٦٥ ، وإلى المحاولات التي بذلتها بعض الإدارات كوزارة العدل ووزارة التعليم الوطني في عامي ١٩٦١ و ١٩٦٢ من أجل الاهتمام بأعمال الوظيفة . كما يستندون إلى أن وزارة المالية الفرنسية لا تنشيء الوظائف الجديدة عادة إلا تبعاً لحاجة العمل الحقيقية وبعد دراسة الموقف في الوزارة المعنية (١) .

يبدأن الذي يلاحظ في هذا الشأن أن جميع الدراسات والمحاولات المذكورة لم تسفر عن أي تحول في طبيعة الوظيفة العامة الفرنسية . فقد ورد في دراسات المدرسة الوطنية للإدارة أن الإدارة العامة الفرنسية تمارس وظائفها في ظروف مختلفة تماماً عن المشروعات الخاصة ، وأن اشتراطات الوظيفة العامة غير محددة بدقة ، وهي تعتمد أساساً على مستوى التأهيل الدراسي . أما محاولات عامي ١٩٦١ و ١٩٦٢ فقد كانت عشوائية ومتسجلة ولم يكتب لها الاستمرار . كما أن وزارة المالية قد اضطرت إلى اعتبارات الشخصية كثيراً إلى إنشاء وظائف جديدة دون النظر إلى احتياجات العمل الحقيقية ؛ بل لمجرد ضمان الترقية المستمرة للموظفين .

(١) Mahmoud Moukhtar Mansour, Le classement des emplois en R.A.U. et à l'étranger, Thèse pour le Doctorat de spécialité en Science Administrative, présentée à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Université de Paris, Paris, 30 Juin 1970, p. 275.

راجع أيضاً ترجمة عربية موجزة للرسالة ذاتها ، نشرها الباحث بمجلة العلوم الإدارية ، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للمعلوم الادارية ، السنة الثالثة عشرة ، العدد الثاني ، القاهرة ، اغسطس سنة ١٩٧١ .

ولهذا نرى أنه لا توجد بفورلسا حتى الآن أية إجراءات عملية بقصد التحول عن نظام الترتيب الشخصي . كما أن تلك المحاولات المذكورة لم تكن سوى مجرد دراسات نظرية غير مصحوبة بتطبيق عملي أو تحليل موضوعي للوظائف العامة حسب ما تتضمنه أعالها من صمويات ومسئوليات . لذا فإن نظام الوظيفة لا يتفق مع الوظيفة الدائمة الفرنسية ، ولا يطبق في فورلسا سوى في القطاعين الخاص وشبه الحكومي (أى المشروعات المؤتممة كشركة إيرفرانس وإدارة الكهرباء والغاز) .

٤ — الفصل بين الدرجة والوظيفة :

يقوم نظام الترتيب الفرنسي على أساس الفصل الكامل^(١) بين الدرجة وبين الوظيفة ، سواء عند التعيين أو الترقية أو إلغاء الوظيفة^(٢) . إذ يهدف إلى الموظف عند تعيينه بممارسة وظيفة معينة ، ولكنه لا يمنع درجة من درجات السكادر الوظيفي إلا بأجراء لاحق وهو الترسيم (Titularisation) ، أى تثبيت الموظف في درجة معينة . كما أنه يمكن ترقية الموظف في الدرجة مع استمراره في ممارسة نفس الوظيفة ويمكن على العكس - أن يكلف بممارسة وظيفة جديدة مع احتفاظه بدرجة . وكذلك فإنه في حالة إلغاء الوظيفة ، لا يفصل الموظف من العمل ،

(١) اندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٤٩ ، ٥٠ . وبرنار جورناري ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ٤٣١ . والذين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الثاني ، ص ٤١٠ .
(٢) راجع :

Georges Vedel, Droit Administratif, Tome II, Presses Universitaires de France, Paris, 1959, p. 487.

وكذلك : فيكتور سبلفيرا ، سبرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨ . والذين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص ٢٥ ، ٢٩٢ وما بعدهما . ودلفيد روزييه ، المرجع السابق ، ص ٢٢ وما بعدهما . ولوثائق (موظفو الدولة في العالم المعاصر) ، المرجع السابق ، ص ٢٦ وما بعدهما .

ولا يحرم من درجته ، بل يظل محتفظاً بها مع تكليفه بممارسة وظيفة جديدة . وهو الأمر الذي يؤكد التمييز بين الوظيفة والدرجة . فالوظيفة تتعلق بالمرفق ذاته وتدخل ضمن مجموعات الوظائف التي يتألف منها نشاط المرفق ، بينما تتعلق الدرجة بالموظف وتمطى له شخصياً بغض النظر عن الوظيفة التي يتولاها (٢٧) .

٥ - الاكتفاء بالتخصص العام للموظف :

لا يعتمد نظام الترتيب الفرنسي على التخصص الدقيق للموظف ، بل يعتمد على تخصصه العام . وعلى هذا الأساس تقوم امتحانات المسابقة التي تقدم للرشحين لشغل الوظائف العامة . وهذه نتيجة مترتبة على كون الموظف لا يمين بفرض ممارسة عمل محدد على وجه الدقة ، وكون العمل الذي يمارسه لا يحدد غالباً إلا بعد تعيينه ، وقد يكلف الموظف بمجموعة أعمال متنوعة ومتعددة . وقد يغير عمله إلى عمل آخر ذي طبيعة مختلفة . وهذه أيضاً نتيجة مترتبة على نظام التعليم الفرنسي الذي يعتمد على التخصصات الواسعة لا الدقيقة . ولما كانت الإدارة يمكنها تكليف الموظف بممارسة أعمال مختلفة ذات تخصصات واسعة . فإن التخصص الدقيق في مجال معين لا يفيد ما يفيدها التخصص العام . فالإدارة الفرنسية تفضل غير المتخصصين ، وترتبط درجاتها بالتخصصات العامة وحدها فالإدارة العامة ليست تجمعاً للمتخصصين كالإدارات الأمريكية (٢٨) .

٦ - الترقية بين المجموعات والدرجات :

توجد في النظام الفرنسي ثلاثة أنواع من الترقية . وهي الترقية في الدرجة ، والترقية في السلم ، والترقية في المجموعة .

-
- (١) لوروا بلان ، المرجع السابق ، ص ٢٣ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٩ . وأنديره دي لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٤٩ . وفيكنتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٦٨ . وألين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الثاني ، ص ٤٠٩ وما بعدها .
(٢) برنار جورناي ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٤١١ . فرانصوا جازويه ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

ويراد بالترقية في الدرجة (Grade) انتقال الموظف من درجة إلى درجة أعلى منها في السلم الإداري . وتم هذه الترقية بالنسبة للموظفين الأكفاء لشغل الدرجة الأعلى الشاغرة ، وذلك على أساس الاختيار بالنسبة للموظفين الذين ثبتت التقارير السنوية صلاحيتهم ، بعد عقد امتحانات مساوقة لهم أو بعد أن تسجل أسمائهم في جدول الترقيات (Tableau d'Avancement) . وهو الجدول الذي تقيد به سنوياً أسماء الموظفين المستوفين لشروط الترقية تمهيداً لترقيتهم عند غلو الوظائف الأعلى : وتلعب في هذا النوع من الترقية إجراءات ترسيم جديدة لتثبيت الموظف في الدرجة الأعلى (١) :

أما الترقية في السلم (Echeleon) فلا تؤدي إلى تعديل في المهام المسندة إلى الموظف . وتقتصر من ثم على زيادة في المرتب في شكل علاوة دورية . مع استمرار الموظف شاغلاً لنفس الدرجة ونفس الوظيفة . وتم هذه الترقية بالاقدمية المطلقة وبصورة دورية تلقائية على النحو الذي يحدده جدول المرتبات . ولذلك يستفيد منها جميع الموظفين مهما كانت درجة كفاءتهم . مما لا يجعلها ترقية بمعنى الكلمة (٢) .

(١) راجع : مقال (Eliane Ayoub) بعنوان :
Le Tableau d'Avancement des Fonctionnaires soumis au Statut
Général de la Fonction Publique.

منشور في : L'Actualité Juridique ، المرجع السابق ، السنة
الخامسة والعشرون ، العدد رقم ١٢ ، ديسمبر ١٩٦٩ ، ص ٦٧٥ .
وكذلك : مقال (Victor Silvera) بعنوان :
Réflexions sur les récentes modifications du Statut Général des
Fonctionnaires.

نفس المرجع ، السنة الحادية والعشرون ، العدد رقم ١٠ ، أكتوبر
١٩٦٥ ، ص ٥٠١ وما بعدها ، وراجع أيضاً : فيكتور سيلفيرا ، المرجع
السابق ، ص ٣١٢ وما بعدها . وفيكتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع
السابق ، ص ٢٧١ وما بعدها . والين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة
١٩٦٣ ، الجزء الثاني ، ص ٤٢٣ وما بعدها .

(٢) فيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣ وما بعدها . والين
بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ٤٢٥ وما بعدها .

وأما الترقية في المجموعة (Catégorie) فتتمثل في الانتقال من إحدى المجموعات الأربع الرئيسية إلى المجموعة الأعلى . وهي لا تتم غالبا إلا بعد اجتياز امتحان مسابقة . ويشترط الحصول على المؤهل الدراسي اللازم لتلك المجموعة . وقضاء مدة خدمة معينة كحد أدنى ، لذا فهي ليست ترقية تلقائية ، ولا تتم إلا في حدود ضيقة ، وخاصة بالنسبة للمجموعات العليا . وهو الأمر الذي يدعو إلى القول بأن المجموعات الوظيفية في فرنسا تعتبر شبه منفصلة . وذلك لعدم سهولة الانتقال فيما بينها . هذا وتوجد بالنسبة لكل مرفق مجموعة من القواعد التي تنظم كيفية ترقية الموظف من مجموعة إلى أخرى (١) .

٧ - خروج بعض الوظائف العليا عن الكادر (Hors-Echelle)

توجد في فرنسا وظائف عليا لا تدخل في أية مجموعة من المجموعات الأربع التي سبق ذكرها ، ولذلك تدرج وحدها في كيان مستقل . ولا يخضع شاغلوها من ثم للقواعد والإجراءات المقررة بالنسبة لبقية الموظفين . ويطلب على هذه الوظائف الطابع السياسي . وهي تقف كما يقول البعض في منتصف الطريق بين الوظائف الإدارية والوظائف السياسية (٢) .

(١) ألين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ٤٢٣ .
وفيكيتور سيلفييرا ، المرجع السابق ، ص ٣١٨ .

(٢) أندريه دي لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٥٠ . والرجع الدولي للوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٩ وما بعدها . وفيكيتور سيلفييرا ، المرجع السابق ، ص ٤٣٧ وما بعدها .

وكذلك :

مقال : (Alain Dardel et Dominique Schnapper) بعنوان :
Un point de vue sur la Haute Fonction Publique

منشور في :

La Revue Administrative, Revue bimestrielle de
l'Administration Moderne, Paris, 28ème année, No. 151, Jan-
vier et Février 1973, p. 11.

وقد صدر في فرنسا - تنفيذاً لنص المادة الثالثة من القانون الأساسي للوظيفة العامة - مرسوم يحدد للوظائف العليا^(١) . ومنها وظائف المديرين العامين . ومديري الإدارات المركزية بالوزارات المختلفة . وكذلك وظيفة سكرتير عام الحكومة . ورؤساء البعثات الدبلوماسية بدرجة سفير . ووظائف عمداء المعاهد الأكاديمية والمحافظين .

هذا وتنقسم الوظائف العليا الخارجة عن السكادر إلى ثماني درجات ، تنقسم بدورها إلى ١٩ درجة فرعية^(٢) . ولا توجد شروط موحدة أو مؤهلات دراسية معينة أو مدة خبرة عملية ، وذلك بالنسبة لمن يشغلون الوظائف العليا ، إذ لا تنقيد الحكومة بأي قيد فيما يتعلق باختيارهم ، سوى أن يكونوا من الشخصيات المرموقة والموثوق بها . كما أنه لا يشترط أن تكون ترقيتهم قد تمت إلى تلك الوظائف من الوظائف الأدنى . بل أنهم يختارون غالباً من غير الموظفين العموميين ، وعندئذ لا يؤدي تعيينهم في الوظائف العليا إلى اعتبارهم موظفين عموميين . وقد نصت على ذلك صراحة المادة الثالثة من القانون الأساسي للوظيفة

(١) وهو المرسوم رقم ٥٩ - ٤٤٢ الصادر بتاريخ ٢١ مارس سنة ١٩٥٩ تنفيذاً لنص المادة الثالثة من القانون رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ ، والتي تنص على أن تحدد للثلاثة التنفيذية لقانون الوظائف العليا في الإدارات والمصالح العامة والتي يتم التعيين فيها بقرار من مجلس الوزراء . راجع : *Le Journal Officiel de la République Française* du 22/3/1959, Décret No. 59-442 du 21/3/1959, *Journaux Officiels* No. 1024, Paris, (15/12/1972), p. 25.

وكمال نور الله ، نظام العاملين في فرنسا ، المنظمة العربية للمعلوم الإدارية ، مركز البحوث الإدارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٣١ وما بعدها .
ومقال : (Victor Silveira) بعنوان :

Les modifications apportées depuis sa promulgation du Statut Général de la Fonction Publique de 1959.

منشور في : *L'Actualité Juridique* المرجع السابق ، لسنة التاسعة عشرة ، للعدد رقم ٣ ، ٢٠ مارس سنة ١٩٦٣ ، ص ١٣٥ .
(٢) فيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٤٣٧ وما بعدها .

العامه (١) . ولذلك لا يوجد بالنسبة لهذه الوظائف تمييز واضح بين الوظيفة والدرجة ، إذ أن تعيينهم لا يؤدي بالضرورة إلى ترسيمهم في إحدى الدرجات الوظيفية (٢) .

ونحن لا نجد ما يبرر لإخراج شاغلي الوظائف العليا من عداد الموظفين العموميين إذ لا يختلفون عن سائر فئات الموظفين سواء من حيث الشروط الواجب توافرها فيهم بصفة عامة ، أو من حيث حقوقهم والتزاماتهم تجاه الدولة ، أو خضوعهم للقواعد العامة التي وضعها قانون الموظفين . فهم لا يختلفون عنهم سوى من ناحية خضوعهم للسلطة التقديرية للحكومة عند تعيينهم وفصلهم ، وهو اختلاف لا بد منه نظراً لضرورة توفر الثقة الكاملة بين الحكومة وبين المتعاونين معها والقائمين على تنفيذ سياستها بصورة مباشرة . وهو اختلاف لا يتنافى مع فكرة دائمية الموظف العام طالما أن العلاقة بينهم وبين الحكومة هي أيضاً علاقة تنظيمية وليست تعاقدية .

-
- (١) انظر في ذلك : الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية ، المرجع السابق ، ص ٣ ، ٤ حيث تنص المادة المذكورة على ما يأتي :
- يمكن الالتحاق بمختلف الوظائف الدائمة الواردة في المادة الأولى من هذا القانون بالشروط الواردة فيه . ومع ذلك يمكن وضع لائحة للإدارة العامة تحدد لكل إدارة الوظائف العليا التي يكون التعيين بها مقروكا لقرار الحكومة . ولا يؤدي الحاق غير الموظفين بتلك الوظائف الى ترسيمهم في احد هياكل الادارة أو المرفق . ويكون التعيين في الوظائف المشار اليها في هذه المادة قابلا للإلغاء سواء تعلق بموظفين أو بغير موظفين .
- (٢) أندريه دي لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٥٠ ، ٥١ .
- وراجع كذلك : مقال (Marc Codaccioni) بعنوان :

Le Recrutement des Hauts Fonctionnaires.

منشور في : *La Revue Administrative* المرجع السابق ، السلسلة الرابعة والخمسين ، للعدد رقم ١٤٠ ، مارس وأبريل ١٩٧١ ، ص ١٣٧ وما بعدها .

الفرع الثالث

نظم الترتيب الخاصة

توجد في فرنسا - كغيرها من الدول - ترتيبات خاصة مستقاة من الترتيب العام ، ولا تخضع من ثم لأحكام القانون الأساسى للوظيفة العامة ، بل تخضع لنظم مستقلة تتفق مع طبيعتها المتميزة ، وذلك بقصد تحقيق المرونة الخاصين لتلك النظم وتحريرهم من قيود القانون العلم للوظفين .

ورى أنه من المنطق أن تستثنى بعض الفئات من الخاضع للقانون العام للوظفين وأن تخضع لنظم خاصة طالما أن طبيعة عمل تلك الفئات تستلزم ذلك الاستثناء ، على أن تكون القواعد التى تضمها تلك النظم الخاصة محصورة فى الحدود التى تستلزمها طبيعة عملها ، ثم تخضع تلك الفئات فيما عدا ذلك للنظام الأساسى للوظيفة العامة . إذ أن خضوع المنتمين إليها لنظم خاصة ليس سوى استثناء لا يجوز التوسع فيه ، وهو لا يبنى عنهم صفة الموظفين العموميين أو طبيعة العلاقة التنظيمية التى تربطهم بالدولة والتى ينظمها أساساً القانون العام للوظفين .

كما يجب - لنفس المبررات - أن يقتصر الاستثناء على الفئات التى تختلف طبيعة عملها اختلافاً جوهرياً عن طبيعة عمل الموظفين الخاضعين للنظام الأساسى (وذلك مثل رجال القضاء ، وأعضاء هيئات التدريس بالجامعات ، وأعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصل ، ورجال القوات المسلحة والشرطة) ، وذلك حتى لا تعتمد نظم الترتيب بلا مبرر ، مما يعطى الفرصة للتمييز بين مختلف فئات العاملين بالدولة تمييزاً غير قائم على أساس سليم ، وهو ما يفقد نظم الترتيب العدالة والتناسق والموضوعية (١) .

(١) راجع فى ذلك مارسيل بيكمال ، الرجوع للسابق ، ص ٨٦ .

هذا وقد قضى القانون الأساسى للوظيفة العامة فى فرنسا فى مادته الأولى بقصر تطبيق أحكامه على المميين فى وظائف دائمة المثبتين فى إحدى درجات السلم الإدارى للإدارة المركزية للمولة أو للإدارات التابعة لها مباشرة فى الأقاليم أو المؤسسات العامة التابعة للدولة مباشرة . واستثنت نفس المادة من الخنوع لأحكام هذا القانون أعضاء السلك القضائى والعسكرى والعاملين بالمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعى أو التجارى^(١) . ثم تقرر قانونا فى سنة ١٩٦٣ استثناء موظفى الجمعيات البرلمانية أيضاً من الخنوع للقانون الأساسى وإخضاعهم لقانون مستقل^(٢) .

وهناك فئات وظيفية عديدة لم تستثن كلية من الخنوع لأحكام القانون الأساسى ، وإن استبعدت بشأنهم أحكام ذلك القانون التى لا تتفق مع قوانينهم الخاصة . ومن هذه الفئات فئة العاملين بالسلك الدبلوماسى والفنصلى ، والعاملين بهيئات الإدارة المحلية ، والعاملين بسلك التعليم ، والعاملين بالمهن ذات الطابع الفنى ، ورجال الشرطة ، وموظفى الخطوط الجوية ، وموظفى النقل بوزارة الداخلية ، وموظفى الإدارات الخارجية . وتمتع الحكومة الفرنسية بسلطه تفديزيه فى إخراج الفئات التى ترى استثناءها من الخنوع للقانون الأساسى ، مسيرة للضرورات المرفقية ، وإخضاع أفراد هذه الفئات لنظم

(١) تراجع مجموعة الجرائد الرسمية للجمهورية الفرنسية ، المجموعة رقم ١٠٢٤ لسنة ١٩٧٢ ، المرجع السابق ، ص ٣ .

(٢) تقرر ذلك فى القانون رقم ٦٣ - ١٥٦ الصادر بتاريخ ٢٣ فبراير سنة ١٩٦٣ ، مادة ٧٢ / ٢ .

راجع : مقال (Victor Silvers) بعنوان :

Le point des modifications et des mesures d'application du Statut Général des Fonctionnaires.

منشور فى : (L'Actualité Juridique) المرجع السابق ، لسنة

العشرون ، العدد رقم ٤ ، إبريل ١٩٦٤ ، ص ٢٠٢ . ط

مستقلة مع استمرار خضوعهم للقانون الأساسى فيما لا يتعارض مع هذه النظم .
وهو الأمر الذى أدى إلى عدم إخضاع فئات عديدة لأحكام القانون الأساسى
بغير مقتضى (١) .

ومن أمثلة الترتيبات الخاصة فى فرنسا الترتيب المتعلق بالعاملين بالسلكين
الدبلوماسى والقنصلى . إذ ينقسم هؤلاء العاملون إلى تسع فئات وظيفية ، وفيما يلى
بيان لهذه الفئات (٢) :

الفئة الأولى - موظفو السفارة : ويخضعون للقواعد الخاصة بموظفى
المجموعة (ب) فى السكادر العام . ويشغل موظفو هذه الفئة العاملون بالخارج
وظيفة ملحق قنصلية ، أو نائب قنصل ، أو قنصل . وتنقسم هذه الفئة إلى
درجتين داخليتين ، وهما درجة موظفى السفارة ودرجة رؤساء السفارة . وتضم
الدرجة الأولى مستويين فرعيين ، وهما المجموعة العادية والمجموعة الاستثنائية .

الفئة الثانية - مديرو السفارة : وتسرى عليهم القواعد التى يخضع لها موظفو
المجموعة (أ) فى السكادر العام . وتنقسم هذه الفئة إلى سبع درجات تتجمع فى
داخل مجموعات ثلاث ، وهى المجموعة الثانية وتضم ثلاث درجات ، والمجموعة
الأولى وتضم درجتين ، والمجموعة الاستثنائية وتضم درجتين .

الفئة الثالثة والزرايمة - سكرتيرى القنصليات والقناصل : وتحكمهم نفس
القواعد التى يخضع لها سكرتيرى الإدارات فى السكادر العام .

الفئة الخامسة - السكرتيرىون المساعدون للشئون الخارجية : ويخضعون
لنفس القواعد التى تحكم الملحقين بالإدارة المركزية فى السكادر العام ، وتضمن
هذه الفئة سبع درجات تتجمع فى داخل مجموعتين . وهما المجموعة الثانية وتضم
ثلاث درجات ، والمجموعة الأولى وتضم أربع درجات .

(١) راجع : أليين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص
٢٤٢ وما بعدها . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٨٥ وما بعدها .
Le Journal Officiel de la République Française, Les (٢)

Agents Diplomatiques et Consulaires, Décret No. 69-222 du
6/3/1969, Journaux Officiels No. 69-29, Paris, 13 Mars
1969, p. 2.

الفئة السادسة والسابعة - سكرتيرو الشؤون الخارجية والمستشارون :
وهم ينقسمون داخليا إلى ثلاث مجموعات ، وهى مجموعة السكرتيرين وتنقسم إلى
ثلاث درجات فرعية ، والمجموعة الثانية وتنقسم إلى خمس درجات فرعية ،
والمجموعة الأولى وتنقسم إلى ثلاث درجات فرعية .

الفئة الثامنة - الوزراء المفوضون : وتضمهم ثلاث مجموعات داخلية ،
وهى المجموعة الثانية وتنقسم إلى درجتين ، والمجموعة الأولى وتضم درجة واحدة
والمجموعة العليا وتضم درجة واحدة .

الفئة التاسعة - السفراء : ويصلون إلى مناصبهم إما بالترقية من بين
الوزراء المفوضين الذين أمضوا مدد خدمة معينة (١) ، أو بالتعيين مباشرة من
الخارج بمرسوم .

ومن أمثلة الترتيبات الخاصة فى فرنسا أيضاً الترتيب المنطق بأعضاء
مجلس الدولة ، وهم يخضعون لأحكام الامر رقم ٤٥ - ١٧٠٨ الصادر بتاريخ
٣١ يوليو سنة ١٩٤٥ والمرسوم رقم ٦٣ - ٧٦٧ المؤرخ ٣٠ يوليو
سنة ١٩٦٣ (١) .

وقد قسمت وظائف هذا المجلس إلى سبعه مستويات وظيفية ، وهى
وظائف المندوبين من الطبقة الثانية ، والمندوبين من الطبقة الأولى ، ورؤساء
التحقيقات ، ومستشارى الدولة ، ورؤساء الأقسام ، ونائب رئيس مجلس
الدولة ، ثم رئيس المجلس .

ومن تلك الترتيبات كذلك الترتيب الخاص بأعضاء محكمة المحاسبات ،
ويعتبر كادر محكمة المحاسبات من أقدم الكادرات الخاصة فى فرنسا ، وقد قامت
بتنظيم شؤون أعضاء هذه المحكمة عدة تشريعات متعاقبة كان أولها القانون المؤرخ
١٧ يوليو سنة ١٩٣٠ ، وآخرها المرسوم رقم ٦٨ - ٨٢٧ الصادر بتاريخ

(١) للوثائق الفرنسية (موظفو للدولة فى العالم المعاصر) . المرجع

٢٥ سبتمبر سنة ١٩٦٨ (المجلد ١٧) .

وتنقسم وظائف أعضاء محكمة المحاسبات إلى ثمانى فئات وظيفية ، وهى فئة المندوبين من الطبقة الثانية ، وفئة المندوبين من الطبقة الأولى ، وفئة المستشارين المقررين من الطبقة الثانية ، وفئة المستشارين المقررين من الطبقة الأولى ، وفئة كبار المستشارين ، وكذلك فئة النائب العام ، وفئة رئيس الغرفة ، وفئة الرئيس الأول للمحكمة .

الفرع الرابع

تقدير نظام الترتيب القرنى

يقوم نظام الترتيب فى فرنسا على أساس تقسيم الوظائف العامة تقسيماً مبسطاً إلى عدد محدود من المجموعات ، وهو الأمر الذى يعتبر فى الواقع من أهم حسنات ذلك النظام .

ولا يقوم هذا التقسيم على التخصص الدقيق للموظفين الذين يشغلون تلك المجموعات ، بل يكتفى فيه بالتخصص العام ، وهذه سمته تلامس سمته الانقسام المبسط إلى عدد محدود من المجموعات ، إذ أن اشتراط التخصص بالغ الدقة يستتبع وجود عدد ضخم من المستويات الوظيفية يتفق مع التخصصات الدقيقة المتعددة ، بينما العكس هو الصحيح فى حالة الاكتفاء بالتخصص العام .

ولاشك أن الاعتماد على التخصص العام للموظف - دون اشتراط التخصص الدقيق - هو الأسلوب الأكثر صلاحية بالنسبة للدول التى تجعل الوظيفة العامة مهنة دائمة للموظف وتلك التى تأخذ بالأسلوب الفئوى فى ترتيب الوظائف العامة . ذلك أن اشتراط تخصص الموظف فى عمل محدد تخصصاً دقيقاً يقلل بالنسبة له من فرصة الترقى فى السلم الوظيفى طيلة حياته الوظيفية ، ومن ثم تبقى هذه الفرصة محدودة فى نطاق العمل المحدد الذى تخصص فيه .

(١) الوثائق الفرنسية (موظفو للدولة فى العالم المعاصر) ، المرجع

ولقد أحسن المشرع الفرنسي صنما حين فرق في نظام الترتيب بين الدرجات Grades والسalam Echelons ، إذ جعل الترقية في الدرجة تتم بالاختيار بعد قضاء مدد خدمة معينة كحد أدنى ، وفي حدود الممتازين ، بينما جعل الترقية في السلم تتم بطريقة شبه تلقائية وذلك بالنسبة لجميع الموظفين ، طالما كانت التقادير الخاصة بهم مرضية ، وبمجرد قضاء المدد المقررة لكل سلم ، مع اقتران هذه الترقية بالعلاوات المقررة .

وبهذا النظام يكون المشرع الفرنسي قد جمع بين اختيار الموظفين الأكفاء للترقية إلى الوظائف الأعلى ، وبين ضمان الزيادة المستمرة في المرتب لجميع الموظفين . وهي أفضل وسيلة للتوفيق بين الصالح العام للإدارة وبين تحقيق المستوى الملائم للموظفين .

ومع كل فائدة يعاب على نظام الترتيب الفرنسي وجود نوع من الانفصال بين المجموعات الوظيفية مما يجعل الانتقال من مجموعة إلى أخرى من الصعوبة بمكان . ويرجع ذلك إلى وجود اختلاف كبير بين الشروط والمؤهلات اللازمة لشغل وظائف كل مجموعة ، وبين تلك اللازمة لشغل غيرها من المجموعات ، مما يترتب عليه أن الموظف — وخاصة ذلك الذي يشغل أدنى المستويات — يجد صعوبة كبيرة في اجتياز الحدود التي تفصل بينه وبين المستويات الأعلى ، ويجد بالتالي صعوبة في الوصول إلى أعلى السلم الوظيفي مهما كانت كفاءته وخبراته العملية ، ما لم يحصل على المؤهلات الدراسية اللازمة لشغل المجموعات الأعلى (١) .

وهذا هو ما يؤدي في رأينا إلى وجود نوع من الجمود داخل نطاق الوظيفة العامة ، ويؤدي بالتالي إلى الإصرار بالموظفين والوظيفة العامة معا . ذلك أن التقسيم الوظيفي إلى مستويات يجب أن يقدم بالمرونة والانسياح ، بحيث يكون ذلك التقسيم نوعا من التدرج المنطقي المتصل أكثر من كونه تقصيا جامعا ذا

(١) روبرير كاترين ، المرجع السابق ، ص ١٩ . ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٦٨ . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ .
(٢ م ٧ - ترتيب الوظائف)

حواجز فاصلة . كما أن متطلبات التأهيل المرتبطة بنوع العمل يجب أن تكون الأساس في ترقية الموظف من مجموعة إلى أخرى ، لا مجرد الحصول على قسط من التعلم .

كما أنه يماح على نظام الترتيب القهرى أن أعمال الوظائف لا تحظى بالاهتمام الكافى فى ظل ذلك النظام ، بل ينصب ذلك الاهتمام على مؤهلات شاغل تلك الوظائف وظروفهم الشخصية ، مما يجعل الوظائف العامة فى الأسلوب القهرى فى الواقع ترتيبا للوظائف أنفسهم أولشاداتهم المدرسية، وليس ترتيبا للوظائف . كما أن الترتيب القهرى يقوم على الدرجات التى لاتستند للتفرقة بينها إلى ماتضمنه الوظائف من أعمال ، بل تستند إلى ما يتوفر فى شاغلها من مؤهلات دراسية مع الاعتداد بالظروف الشخصية ، حتى ولو لم تكن هناك علاقة مباشرة بين نوعية تلك المؤهلات والخبرات وبين نوع العمل الذى يكلف به الموظف (١) . وإذا كنا نعترف بضرورة أخذ ظروف الموظف ومؤهلته فى الحسبان فى ظل نظام المهنة ، إلا أن هذا لايعنى إهمال أعمال الوظائف ، بل يجب أن تحظى تلك الأعمال بالاهتمام الأساسى فى عملية ترتيب الوظائف .

المطلب الثالث

فى إنجلترا

الفرع الأول

تمهيد

لم يكن يوجد فى إنجلترا حتى منتصف القرن التاسع عشر أى نظام شامل لترتيب الوظائف العامة سواء على أساس شخصى أو موضوعى . ولم يكن ثمة ارتباط بين الوظيفة التى يعين بها الموظف العام وبين ما يكلف بممارسته فعلا

(١) برنارد جورناى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق .

من أعمال . ولم تكن توجد طريقة موحدة لتعيين وترقية الموظفين العموميين حتى في داخل الادارة الواحدة ، فقد كان الحصول على وظيفة ما يتم إما بشراء تلك الوظيفة بالمال ، أو بالاختيار المطلق للرؤساء المباشرين ، أو عن طريق نظام الحماية (١) . وكان عدد الموظفين العموميين قليلا وأنشطة الإدارة العامة محدودة . وكان الموظف العام يوضع في خدمة الملكية المطلقة ويخضع لإرادة الملك خضوعا كاملا (٢) .

ومنذ منتصف القرن التاسع عشر ، بدأت الحكومة الانجليزية تتبع أسلوبا لمحاولة إصلاح النظام الوظيفي القائم ، وهو تشكيل اللجان بصفة دورية لبحث ذلك النظام والتقدم بمقترحاتها إليها .

وكانت أولى تلك اللجان وأكثرها أهمية هي لجنة تريفيليان - نورث كوت (Trevelyan-Northcote) التي شكلت في سنة ١٨٥٣ برئاسة تشارلز تريفيليان السكرتير العام للخزانة . وقد تقدمت اللجنة بتقرير أطلق عليه « تنظيم الخدمة المدنية القائمة » ، يعتبر من أهم التقارير التي وضعت لإصلاح نظام الخدمة المدنية . حتى أن أحد الفقهاء الانجليز أطلق على القرن التاسع عشر (قرن نورث كوت) ، وترجع أهميته إلى أنه تضمن أفكاراً جديدة وهامة بما جعلها

(١) وبمقتضى نظام الحماية (Patronage) كان يشترط لقبول تعيين للشخص في إحدى الوظائف العامة أو ترفيقته إليها أن يكون طلبه مدعما بتوصية من أحد كبار السياسيين . وكان من الممكن أيضا شراء الوظائف الحكومية بالمال ، أو توليها من الآباء

مراجع : اميلين كوهين ، المرجع السابق ، ص ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٤ .

(٢) ومن هنا جاءت تسمية الموظفين العموميين في انجلترا باسم عمال التاج (Crown Servants) . وهي للتسمية التي لازالت تطلق عليهم حتى اليوم .

راجع : G.E. Aylmer, The King's Servants, The Civil Service: of Charles I (1625-1642), Columbia University Press, New York, London, 1961, p. 253.

وكذلك : سي . ه . سيسون ، المرجع السابق ، ص ٢٩ ، ١٥٠ وما بعدهما .

بثابة حجر الأساس الذي قام عليه نظام الخدمة المدنية بعد ذلك (٢).

فقد أوصت اللجنة المذكورة بتحويل هذه الخدمة إلى مهنة دائمة ، وأن يتم اختيار الموظفين العموميين عن طريق امتحانات المسابقة التي تتولاها لجنة محايدة وذلك على أساس الثقافة العامة للمرشحين ، مع عدم اشتراط التخصص الدقيق الذي يمكن اكتسابه فيما بعد بالممارسة العملية . كما أوصت بأن تتم الترقية طبقا لمعيار الكفاءة والصلاحية لا طبقا للوساطة السياسية أو غيرها . وأن تنشأ لجنة مركزية دائمة لشئون الخدمة المدنية . وأوصت أيضا بتقسيم الموظفين العموميين إلى عدة مجموعات حسب مؤهلاتهم الدراسية ، بشرط تيسير الانتقال من مجموعة إلى أخرى . فاقترحت اللجنة إنشاء مجموعتين رئيسيتين : مجموعة عليا تضم الموظفين الذين يشغلون مناصب الإدارة بشرط حصولهم على شهادة جامعية وألا تقل أعمارهم عن ٢١ عاما ، ومجموعة دنيا تضم الموظفين المرسومين الذين يقومون بالأعمال التنفيذية ويتم اختيارهم من بين الحاصلين على مستوى جيد من التعليم العام من لا تقل أعمارهم عن ١٧ عاما ، وهناك أخيراً مجموعة أدنى وهي مجموعة العاملين بالنسخ (٣).

وقد وضعت معظم مقترحات اللجنة موضع التنفيذ رغم معارضة السياسيين أنصار مبدأ الحماية . هذا فضلا عن أن نظام الخدمة المدنية البريطانية الحالي مازال يستند إلى حد كبير إلى تلك المقترحات . فقد أنشئت اللجنة المركزية للخدمة المدنية في سنة ١٨٥٥ . كما تم تقسيم الموظفين العموميين إلى مجموعتين

Bulletin de l'Institut International d'Administration (١)
Publique.

وجلدان (أساسيات الإدارة العامة) ، المرجع السابق ، ص ١٥٠ ، و ج .
١ . كامبل ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ وما بعدها . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ وما بعدها . و س . هـ . سيسون ، المرجع السابق ، ص ٢٩ وما بعدها .

(٢) ج . ١ . كامبل ، المرجع السابق ، ص ٢٦ . وفيلكس نيجرو ،
الرجع السابق ، ص ١٣٦ .

في سنة ١٨٧٠م^(١).

وفي سنة ١٨٧٦ أعيد تقسيم الموظفين العموميين إلى أربع مجموعات . وكان ذلك بناء على اقتراح لجنة بلاي فير (Playfair) ، وذلك حتى تقابل المستويات التعليمية الأربعة (الابتدائي ، الإعدادي ، الثانوي ، الجامعي) . وكان النافع الرئيسي لإنشاء تلك اللجنة هو وضع جداول موحدة كان وضعها متروكا لكل إدارة على حدة ، مما ترتب عليه أن بعض الإدارات كانت تحتار المجموعة العليا لمعظم موظفيها ، بينما تفضل الأخرى المجموعة السفلى لهم ، وانفردت كل إدارة بتحديد مرتبات موظفيها ، فضلا عن عدم وجود تمييز واضح بين المجموعتين من حيث نوع العمل وما يتضمنه من صعوبة أو مسئولية . ومن هنا كانت أهمية الجداول التي وضعتها لجنة بلاي فير ، والتي حددت لكل مجموعة شروط شغلها ومرتباتها ، وإن كان ذلك قد تم بصورة إجالية دون التمرس تفصيلاً لأعمال الوظائف^(٢).

(١) مقال : (Demetrios Argiriades) بعنوان :

Neutralité ou engagement politique : L'expérience de la Fonction Publique en Grande-Bretagne, 1854-1968.

منشور في :

الرجع السابق ، عدد رقم ٣٨ (أبريل - يونيو ١٩٧٦) ، ص ٢٧٧

وما بعدها .

W.J.M. Mackenzie and J.W. Grove, Central Administration in Britain, Longmans, London, 1967, p. 38.

E.N. Gladden, Civil Service or Bureaucracy, Staples, Press Limited, 1st edition, London, 1956, p. 66.

و ج ١٠٠ كامبل ، المرجع السابق ، ص ٣٢ ، ٣٣ .

واميلين كوهين ، المرجع السابق ، ص ١١٠ وما بعدها .

(٢) Edgar Norman Gladden, The Civil Service, Its problems and Future, Staples Press Limited, New York, London, 2nd edition, 1948, p. 48.

راجع كذلك : جلادن ، خدمة مدنية أو بيروقراطية ، المرجع السابق ،

ص ٣٥ و ج ١٠٠ كامبل ، المرجع السابق ، ص ١٦٥ وما بعدها . واميلين

كوهين ، المرجع السابق ، ص ٤٤ وما بعدها .

أما لجنة ريدل (Ridley) التي شكلت في عام ١٨٨٦ ، فقد اقترحت تقسيم كل مجموعة إلى درجات داخلية ، مع تحديد مرتب لكل درجة على حدة ، على أن يتم التمييز في الدرجة الأدنى لكل مجموعة ، وأن تقتصر الترقية بين المجموعات على الأكفاء . كما اقترحت اللجنة جدولاً جديداً للمرتبات ، مع تقليل عدد موظفي المجموعة العليا توفيراً للنفقات . وقد نفذت الحكومة معظم مقترحات هذه اللجنة^(١) . وذلك على عكس مقترحات لجنة ماكدونيل (Mac-Donnell) التي شكلت في سنة ١٩١٣ ، فقد أهمل تنفيذها بسبب قيام الحرب العالمية الأولى . وكان من هذه المقترحات إعادة توزيع الموظفين العموميين على ثلاث مجموعات (المجموعة العليا ، ومجموعة الموظفين الكتابيين ، ومجموعة صفار الموظفين) بدلا من أربع . كما أنه لم تنفذ أيضاً مقترحات لجنة جلاستون (Gladstone) المشكلة في سنة ١٩١٨ ، والتي كانت تؤيد فكرة المجموعات الثلاث مع تخصيص درجتين للنساء العاملات^(٢) .

وكذلك فقد اقترحت اللجنة المثبتة من مجلس هوايتل القوي في سنة ١٩٢٠ تقسيم الموظفين العموميين إلى أربع مجموعات ، وهي المجموعة الإدارية والمجموعة التنفيذية والمجموعة الكتابية ومجموعة المساعدين الكتابيين ، مع تقسيم كل مجموعة إلى عدة درجات داخلية . وقد أقرت الحكومة ذلك التقسيم ووضعت موضع التنفيذ ، وظل سائداً في إنجلترا منذ ذلك الحين^(٣) .

(١) جلادن ، الخدمة المدنية : مشاكلها ومستقبلها ، المرجع السابق ، ص ٤٨ . وجلادون ، خدمة مدنية أو بيروقراطية ، المرجع السابق ، ص ٣٥ . واميليد كوهين ، المرجع السابق ، ص ٤٤ وما بعدها ، و ج ١٠ كامبل المرجع السابق ، ص ٤١ وما بعدها .

(٢) ج ١٠ كامبل ، المرجع السابق ، ص ٤٦ ، ٤٧ . وجلادن ، للرجعيين السابقين ، ص ٥١ ، ٣٨ وما بعدها على الترتيب .

(٣) ج ١٠ كامبل ، المرجع السابق ، ص ٤٦ وما بعدها .

الفرع الثاني

نظام الترتيب العام

(قبل العمل بتقرير لجنة فلتون)

تأخذ إنجلترا منذ منتصف القرن الماضي بالأسلوب الأوروبي في ترتيب الوظائف العامة . ولذلك تقسم الوظيفة العامة تقسيما مبسطا إلى عدد محدود من المجموعات واسعة المدى ، مع الاستناد إلى التخصص العام الموظف . ويتم ترتيب الوظائف على أساس الظروف الشخصية للموظفين ومؤهلاتهم الدراسية ، لا على أساس ما تتضمنه أعمال تلك الوظائف من صعوبات ومسئوليات ، مما يجعل الترتيب ترتيبا للموظفين لا للوظائف . ولذلك لا تظهر الحاجة إلى تقويم الوظائف تقويما ماديا تفصيليا يقوم على تحليل أعمال هذه الوظائف إلى العناصر المكونة لها ، وذلك نظرا لعدم الاعتماد على هذه العناصر في تحديد وضع الوظيفة بالنسبة لسائر الوظائف^(١) . وتتفق تلك الخصائص مع صفة الوظيفة العامة الأوروبية عموما ، وهي كونها مهنة دائمة تسمح للموظف بالتدرج في سلم وظيفي رئاسي منتظم^(٢) .

E.N. Gladden, Approach to Public Administration, (١)
Staples Press Limited, 1st edition, London, 1966, p. 167.

و ج . ف . جارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٥ . وضياء الدين صالح ،
مذكرات في الوظيفة العامة ، مجموعة محاضرات القيت في ديبلوم الدراسات
العليا في العلوم الادارية ، كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، غير مؤرخة ، ص
١١٣ وما بعدها . وزكي محمود هاشم ، ترتيب الوظائف في الجهاز
الحكومي ، المرجع السابق ، ص ٨٦ وما بعدها .

Frank Stacey, The Government of Modern Britain, (٢)
Oxford University Press, London, 1968, p. 338.

Edgar Norman Gladden, Central Government Administration,
Volume 1, Staples Press Limited, London, 1972, p. 144.

وجلان ، خدمة مدنية أو بيروقراطية ، المرجع السابق ، ص ٤٧ وما
بعدها . و ر . ج . س . برلوز ، المرجع السابق ، ص ٥٠ وما بعدها .

وتعكس الطبقية التقليدية التي يتميز بها المجتمع الإنجليزي - والتي تتمثل في انقسام المجتمع إلى طبقات متميزة ومتباينة من حيث المستوى المادى والمركز الاجتماعى - على مجموعات الموظفين العموميين ، إذ توجد أربع مجموعات بينها اختلافات كبيرة من حيث المؤهلات الدراسية اللازمة لشغلها والمستوى الوظيفى لشاغلها والمرتبات التي تقرر لهم وما إلى ذلك ، مما يجعل هذه المجموعات شبه منفصلة ، ويجعل الانتقال فيما بينها من الصعوبة بمكان ، وعادة بالنسبة للمجموعة الإدارية ، كما يجعل الموظفين العموميين في مجموعهم طبقة اجتماعية متميزة ذات امتيازات والتزامات خاصة ، وذات كادر إدارى متكامل ومستقل ، وإن كانوا لا ينضمون لقانون أساسى عام ينظم كافة شؤونهم كما هو الحال في فرنسا ، بل يخصصون لما يضمه مجلس الوزراء من سياسات عامة ، وما تصدره وزارة الخزانة أو إدارة الخدمة المدنية من تعليمات مختلفة ، وما قد يصدر من تشريعات متفرقة تنظم حالات محددة (١) .

هنا وتتمثل مجموعات الوظيفة العامة الإنجليزية - طبقا لصورتها التقليدية - في المجموعات الأربع الآتية (٢) :

-
- (١) دانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٥ . وبول مارى جوميه ، المرجع السابق ، ص ٥٧ . وجلادن ، مدخل الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٦٧ . و ج . ف . جارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٦ . وهنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٣٨ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٩٤ .
وراجع تفصيليا دور وزارة الخزانة في نظام الخدمة المدنية البريطانى فى : وزارة الخزانة فى بريطانيا ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ (ترجمة فؤاد يونس عن كتاب (The Treasury) ، تأليف (Lord Bridges) وزير الخزانة البريطانى الأسبق ، لندن ، ١٩٦٤) .

وقد بدأ دور وزارة الخزانة يتضائل تدريجيا فى مجال الخدمة المدنية عقب إنشاء ادارة الخدمة المدنية ببناء على اقتراح لجنة فولتون فى سنة ١٩٦٨ كما سيأتى ايضا فى هذا بعد .

(٢) Roland Field, The Civil Service and Local Government

as a Career, B.T. Batsford, 1st edition, London, 1964, p. 15.

١ - مجموعة المساعدين الكتابيين (Clerical Assistant Class) :

وهي المجموعة الدنيا وتضم الموظفين القائمين بالأعمال الكتابية المعاونة والأعمال ذات الطابع الآلي التي لا تتطلب أي قدر من السلطة التقديرية. وتختلف شروط الالتحاق بالمجموعة باختلاف وظائفها ، فقد يشترط الحصول على شهادة إتمام الدراسة الابتدائية أو المرحلة الأولى من التعليم الإعدادي أو معرفة القراءة والكتابة أو لإجادة الآلة الكتابية والاختزال أو إتقان بعض الأعمال الفنية أو اليدوية. ومن أمثلة موظفي المجموعة المذكورة الموظفون القائمون بأعمال النسخ وتسجيل الخطابات وتدوين العناوين، والحراسة والنظافة، وغيرها من الأعمال البسيطة^(١).

وتضم هذه المجموعة ثلاث مجموعات فرعية داخلية وهي مجموعة الكتبة المساعدين ، ومجموعة المساعدين الآليين ، ومجموعة موظفي الآلة الكتابية والاختزال^(٢).

(١)

Michael P. Barber, Public Administration, The M. and E. Handbook Series, Macdonald and Evans Ltd., London, 1972, p. 61. Thomas Balogh, Dudley Seers, Roger Ople and Hugh Thomas, Crisis in the Civil Service, Antony Blond Ltd., London, 1968, p. 130. Plaskitt and Percy Jordan, Government of Britain, University Tutorial Press Ltd., London, 1963, p. 93.

جارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٤ وما بعدها .

وتراجع جداول إحصائية بها بيانات تفصيلية عن طبقات الخدمة المدنية في إنجلترا في :

Geoffrey Kingdon Fry, Statesmen in Disguise, The Changing Role of the Administrative Class of the British Home Civil Service 1853-1966, Macmillan Company, London, Melbourne, Toronto, 1969, p. 427.

(٢) ماكنزي وجروف ، المرجع السابق ، ص ٨٧ وما بعدها . وبول ماري

جودميه ، المرجع السابق ، ص ٦٢ ، ٦٣ .

وقد أدت سهولة انتقال موظفي المجموعة المذكورة إلى المجموعة الأعلى ، وتقارب مستوى المجموعتين إلى حدوث ما يشبه الاندماج بينهما عملا ، مما دعا الكثيرين من الكتاب إلى اعتبارهما بمثابة مجموعة واحدة (٧) .

٢ - المجموعة الكتابية Clerical Class

وتضم الموظفين القائمين بالأعمال التنفيذية التي تتطلب قليلا من السلطة التقديرية أو الأعمال المكتبية متوسطة الأهمية ، ومثلها قيد الحسابات ومراجعة المستندات والإسكاف بالسلطات وأعمال السكرتارية والمراسلات .

ويشترط فيمن يشغل إحدى وظائف المجموعة الكتابية أن يكون قد أتم دراسته الإعدادية على الأقل ، إلا أنه يمكن بالنسبة لبعض الأعمال البسيطة باشتراط توافر بعض المعلومات الأساسية مع اجتياز امتحان مسابقة . ويعتمد موظفو المجموعتين الأعلى على موظفي هذه المجموعة في إنجاز أعمالهم . وهي تنقسم إلى مجموعتين فرعيتين وهما : مجموعة الخزينة العامة التي تضم موظفي الإدارة المركزية ، والمجموعة للصحة التي تضم موظفي المصالح والإدارات الفرعية ، وتنقسم كل منهما إلى درجة دنيا تضم غالبية موظفي المجموعة الكتابية ، ودرجة عليا تضم شاغلي الوظائف الاشرافية لهذه المجموعة (٨) .

٣ - المجموعة التنفيذية Executive Class

ويقوم موظفو هذه المجموعة بمهام ذات أهمية بالغة ، مما يجعلهم العصب الرئيسي بالنسبة للخدمة المدنية الانجليزية ، ذلك أنهم يباشرون مهمة التنفيذ والإشراف وتطبيق القوانين واللوائح ، كما يتحملون مسؤولية تحقيق فاعلية الأجهزة الإدارية . كما يتولون الأعمال التي تتطلب تخصصات معينة كالإحصاء

(١) فرانك ستاسي ، المرجع السابق ، ص ٣٣٨ . وشارل ديباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٤ .
(٢) باربر ، المرجع السابق ، ص ٦٦ ، ٦٧ . وماكنزي وجروفت ، المرجع السابق ، ص ٨٠ وما بعدها . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٨ .

والخاصة . وهم يتمتعون في مباشرة تلك المهام بقدر كبير من السلطة التنفيذية وبخاصة في مجال المسائل التي لم ترد بشأنها نصوص قانونية صريحة .

ويشترط لشغل وظائف المجموعة التنفيذية الحصول على شهادة إتمام الدراسة الثانوية على الأقل . ويتم اختيار موظفيها إما عن طريق امتحانات المسابقة التي تعقد لخرى المدارس الثانوية ، أو عن طريق المسابقات الداخلية التي تعقد لقرية موظفي المجموعة الأدنى . وتنقسم هذه المجموعة إلى ست درجات فرعية^(١) .

٤ - المجموعة الإدارية Administrative Class

وهي تمثل أعلى مجموعات الوظيفة العامة ، وتضم الموظفين المختصين بالمشاركة في إعداد السياسة العامة للدولة ، مع القيام بأعمال الإدارة والرقابة والتنسيق ، هذا بالإضافة إلى معاونة الوزير المختص في مجال علاقته بالبرلمان وإعداد مشروعات القرارات الوزارية وتحضير مشروعات القوانين ، فضلا عن إمداد الوزير بالبيانات اللازمة لخطبه السياسية . والمعلومات الفنية اللازمة لتنفيذ خططه الإدارية . وقد أوجرت لجنة توملين Tomlin في سنة ١٩٣١ المسؤوليات الخطيرة لتلك المجموعة في عبارة موجزة ، حين قالت في تقريرها أن المجموعة الإدارية مكلفة بكل ما يمس وجهة النظر السياسية ، مع تحسين الإدارة الحكومية والرقابة عليها^(٢) .

(١) وهذه الدرجات هي :

Junior Executive Officer — Higher Executive Officer — Senior Executive Officer — Chief Executive Officer ؟ Senior Chief Executive Officer — Principal Executive Officer.

راجع : جيوفري فراي ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها .
وجلادون ، الخدمة المدنية مشاكلها ومستقبلها ، المرجع السابق ، ص ٩٥ ،
٩٦ . ودانيل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٧ وما بعدها . وبول ماري
جودمييه ، المرجع السابق ، ص ٦٠ ، ٦١ . و ج . ٠١ كامبل ، المرجع السابق ،
ص ٤٨ .

(٢) بول ماري جودمييه ، المرجع السابق ، ص ٥٦ . وجلادني ، خيمة
مدنية أوبيدورقراطية ، المرجع السابق ، ص ٤١ و ٤٢ .

هذا ويشمل كبار موظفي هذه المجموعة في إنجلترا الوظائف العليا ذات الطابع
السياسي ، وهي الوظائف التي تجعل لها فرنسا نظاماً مستقلاً خارج الكادر ، وذلك
على عكس النظام الإنجليزي الذي يندرج هذه الوظائف مع غيرها في نظام واحد^(١).

ويشترط في شاغلي المجموعة الإدارية أن يكونوا من الحاصلين على الشهادات
الجامعية ، وذلك بعد اجتياز اختبارات قاسية^(٢) ، وقد جرت العادة على اختيارهم
من بين كبار شخصيات المجتمع الإنجليزي وأبناء الطبقة البرجوازية . كما جرت
العادة على عدم الترقية إلى هذه المجموعة إلا من بين أفضل عناصر المجموعة
التنفيذية من الناحية الاجتماعية . ولأن كانت هذه المجموعة قد تطورت تدريجياً
نحو الانفتاح على غيرها من المجموعات^(٣)

وتنقسم هذه المجموعة إلى خمس درجات فرعية وهي رئيس مساعد ،
ورئيس ، وسكرتير مساعد ، ونائب سكرتير ، وسكرتير دائم أو سكرتير
مفوض^(٤) .

هذا ويتميز تنظيم الخدمة المدنية الإنجليزية بوجود نظام مستقل وتميز
بالنسبة للخدمة المدنية العليا والفنية ، إذ يضم العلماء والفنيين ، وتنفصل مجموعاته

(١) توماس بالو ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ وما بعدها . وبارير ،
المرجع السابق ، ص ٦١ وما بعدها . و ر . ج . س . برون ، المرجع السابق ،
ص ٤٤ وما بعدها . وفرانك ستاسي ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ وما
بعدها .

(٢) جلدن ، إدارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .

(٣) راجع في تطور المجموعة الإدارية منذ سنة ١٨٥٣ حتى سنة

١٩٦٦ . جيوفري فراي ، المرجع السابق ، ص ١٣ وما بعدها .

(٤) S.E. Finer, A Primer of Public Administration, Fre-

derick Muller Limited, 5th edition, London, 1965, p. 117.

R.K. Kelsall, Higher Civil Servants in Britain from 1870,

to the present day, Routledge and Kegan Paul Limited, 1st

edition, London, 1955, p. 20.

راجع كذلك : دانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٦ وما بعدها .
و ج . ا . كامبل ، المرجع السابق ، ص ٦٥ . وراجع في تطور المجموعة الإدارية

منذ سنة ١٨٥٣ : جيوفري فراي ، المرجع السابق ، ص ١٣ وما بعدها .

ودرجاته عن مجموعات ودرجات الخدمة المدنية العادية . ولذلك يضم الأطباء والصيادلة والمهندسين والكيميائيين ؛ كما يضم المحامين والمستشارين القانونيين والاقتصاديين ، وغيرهم من العلماء والفنيين الذين يعملون داخل الإدارات الحكومية المدنية والعسكرية ، ويضم كذلك مساعديهم الأقل درجة ومؤهلهم^(١).

وترجع ظروف إنشاء ذلك النظام إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية ، حين اتسعت الأنشطة الفنية للإدارة الإنجليزية ، فضلاً عن تضخم عدد الفنيين لديها مع تنوع صفاتهم ومؤهلاتهم ، مما يستلزم تمييزهم عن الإداريين ومعاملتهم معاملة مستقلة . ولذلك خرجت الحكومة لأول مرة على مبدأ وحدة نظام الخدمة المدنية التي ظلت متمسكة به منذ إصلاحات لجنة تريفيبيان-نورث كوت في سنة ١٨٥٣ وقامت من ثم بإنشاء نظام الخدمة المدنية العليا في سنة ١٩٤٥^(٢).

ويمارس أعضاء الخدمة المدنية العليا أعمالاً عديدة ومتنوعة في مجالاتهم . ومن ذلك أعمال البناء وإنشاء الطرق والجسور والغابات ومسايط المياه والغراء والغذاء والوقود والإرسال الإذاعي والتلفزيوني والمراسد والموانئ وأعمال الطيران والتسليح وما إلى ذلك . ويستمتع هؤلاء الأعضاء باستقلال في ممارسة وظائفهم ، وإن كانوا يتعاونون مع أعضاء الخدمة المدنية العادية ، نظراً لقيامهم جميعاً بخدمة الإدارة الحكومية تحقيقاً للصالح العامة . ولذلك فهم يلزمون بالخطط الحكومية رغم خضوعهم لرئيس على مستقل داخل الجبه التي يعملون بها^(٣).

-
- (١) راجع : ر. ج. س. براون ، المرجع السابق ، ص ٦٦ وما بعدها .
 وبول ماري جوفيه ، المرجع السابق ، ص ٦٣ وما بعدها . ودانييل لوشاك ،
 المرجع السابق ، ص ١٦ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ .
 وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ وما بعدها .
 (٢) وقد صاحب ذلك أيضاً إنشاء بعض النظم المستقلة الأخرى التي
 استثنيت من نظام الخدمة المدنية العامي ، كالنظم الخاصة بالإدارة المدنية
 للمستعمرات ، والإدارة للخارجية ، وإدارة للتجارة الخارجية .
 (٣) راجع : The Organisation of the Scientific Civil Service,
 tion of the Scientific Civil Service, Her Majesty's Treasury,
 H.M. Stationery Office, London, 1965, p. 9.

ويطلب الطابع الموضوعى لا الشخصى على وظائف الخدمة المدنية العلمية^(١)، وذلك بالرغم من عدم تحقق الطريقة الموضوعية الخالصة التى تقوم على تحليل الوظائف إلى العناصر المكونة لها، وإن كانت نوعية العمل بصفة عامة تؤخذ فى الاعتبار عند التمييز والترقية. هذا ولما كان أعضاء الخدمة المدنية العلمية يشكلون هيكلا تنظيمياً مستقلاً ومتميزاً عن هيكل الخدمة المدنية العادية، فقد أدى ذلك إلى ازدواج في تسيير شئون الجهاز الإدارى^(٢).

وتتقسم وظائف الخدمة المدنية العلمية إلى ثلاث مجموعات رئيسية وهى :
مجموعة المساعدين العلميين، ومجموعة الخبراء، ومجموعة العلماء. وتتقسم كل منها إلى تسع درجات داخلية. وتقابل هذه المجموعات الثلاث المجموعات الكتابية والتنفيذية والإدارية فى الخدمة المدنية العادية، وذلك من حيث المستوى الوظيفى^(٣).

وما يتقدم يتضح أن انجلترا تتفق مع فرنسا من حيث اتباع نظام الترتيب الأوروبى، وإن كان النظام الإنجليزى التقليدى يختلف عن النظام الفرنسى فيما على^(٤) :

-
- (١) ويطلق عليها أيضاً المجموعة المهنية العلمية والفنية .
Professional Scientific and Technical Class
كما يطلق عليها اختصاراً المجموعة الفنية Technical Class
(٢) راجع تقرير لجنة مراجعة تنظيم الخدمة المدنية العلمية بانجلترا ،
المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها . وكذلك : شارل دباشى ، المرجع السابق ،
ص ٤٦٥ .
(٣) ر . ج . س . بولون ، المرجع السابق ، ص ٦٦ وما بعدها . ويول
مارى جوميه ، ارجع السابق ، ص ٦٦ وما بعدها ، ودانييل لوشاك .
المرجع السابق ، ص ١٦ .
(٤) راجع : باربير ، المرجع السابق ، ص ٦٧ . وروجيه جريجوار ،
المرجع السابق ، ص ١٣١ . والين بلانقى ، المرجع السابق ، طبعة سنة
١٩٧١ ، ص ٦١٦ وما بعدها ، ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص
١٢٦ ، ١٢٧ .

١ - يستند نظام الترتيب الفرنسي إلى قانون أساسي للوظيفة العامة صادر عن السلطة التشريعية . بينما يستند النظام الإنجليزي أساساً إلى القرارات والتوجيهات الصادرة عن مجلس الوزراء ، وكذلك لتعليمات والمنشورات الصادرة عن وزارة الخزانة وإدارة الخدمة المدنية .

٢ - لا يوجد في فرنسا سوى نظام موحد للخدمة المدنية يحكم الإداريين والفنيين معاً ، ويمكن للفنيين في ظل الوصول إلى أعلى الدرجات الإدارية شأنهم في ذلك شأن الإداريين ، وليس ثمة تفرقة ملحوظة بين الوظائف الفنية والإدارية وذلك على عكس الحال في إنجلترا حيث يعتبر نظام الخدمة المدنية عليه نظاماً مستقلاً ومتميزاً عن نظام الخدمة المدنية العادية .

٣ - يعمل النظام الفرنسي لشاغلي الوظائف العليا نظاماً مستقلاً يطلق عليه الوظائف الخارجية عن الكادر (Hors Echelle) . أما في إنجلترا فإن كبار الموظفين يندمجون في النظام المادي ، حيث يشغلون أعلى درجات الطبقة الإدارية .

٤ - يتم النظام الفرنسي بالمرونة ، إذ ليسل نسبياً الانتقال فيما بين الوظائف المختلفة ، وبخاصة بالنسبة للمستويات العليا . كما ليسل نسبياً الانتقال فيما بين المجموعات .

٥ - لا تحظى أعمال الوظائف وما تتضمنه من صوبات ومسؤوليات بالاهتمام السكاني في مجال ترتيب الوظائف العامة في إنجلترا ، إذ ينصب الاهتمام على للموظفين وظروفهم الشخصية ومؤهلاتهم الدراسية^(١) . وذلك بخلاف الحال في فرنسا التي تمنح لأعمال الوظائف اهتماماً أكبر . وإن كان الهدف النهائي في هذين النظامين هو ترتيب الموظفين ، إذ يحقق النظام الإنجليزي ذلك الهدف دون الاستمانة بأعمال الوظائف ، بينما يحققه النظام الفرنسي مستعيناً بتلك الأعمال كعنصر وسيط^(٢) .

(١) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ . ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ ، ١٢٧ . والين بلافتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص ٦١٦ وما بعدها .

(٢) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ١٣١ .

الفرع الثالث

نظم الترتيب الخاصة

توجد في إنجلترا عدة وظائف تخضع لنظم ترتيب مستقلة، شأنها في ذلك شأن سائر الدول. إلا أن غالبية هذه النظم تتميز باتماتها - بالرغم من استقلالها - إلى المجموعات الوظيفية الأربع التي ينقسم إليها الترتيب العام. فلا توجد لها تقسيمات مستقلة، بل توجد درجات فرعية ومسميات وظيفية خاصة بها، ينتمي كل منها في النهاية إلى إحدى المجموعات الأربع المعروفة، ويخضع بالنال للقواعد التي تحكم تلك المجموعة، وذلك فيما عدا القواعد المخالفة التي تنص بها للنظم الخاصة.

كما تتميز نظم الترتيب الخاصة في إنجلترا بميلها نحو الأسلوب الموضوعي، وإن كانت لا تطبقه تطبيقاً كاملاً، وذلك بخلاف نظام الترتيب العام الذي يقوم على الأسلوب الشخصي.

ويمكن أن نذكر من الوظائف التي تخضع لنظم ترتيب خاصة في إنجلترا الوظائف المتعلقة بقطاع الصناعات الموزعة، وإدارة المستشفيات، وكذلك وظائف التمريض الجامعي، والقوات المسلحة، والشرطة، والإدارة الخارجية، وإدارة ما وراء البحار، وإدارة البريد^(١).

ففي الإدارة الخارجية: تتداخل فئات وظائف تلك الإدارة مع مجموعات الخدمة المدنية العادية، وذلك في كثير من الأحوال. ويرجع ذلك إلى تماثلها من حيث الانقسام إلى أربعة مستويات فضلاً عن قيام بعض أعضائها تلك الإدارة بالعمل داخل حدود الدولة، مع اتدابهم أو استعارتهم أحياناً من الإدارات

The Midland Bank Review, Know your Ministry, A (١)
Description of Government Departments, Revised and Re-
printed from the Midland Bank Review, Europa Publica-
tions Limited, London, 1959, pp. 145, 174, 215.

راجع كذلك : ماكنزي وجروفر ، المرجع السابق ، ص ٩٠ ، ١١٦ ،
٤٢٨ وما بعدها .

الحكومية المختلفة، وإن كانت الإدارة الخارجية تعتبر إدارة مستقلة، وتفرد من ثم بتنظيم خاص يتفق مع طبيعة مسؤولياتها السياسية، وذلك منذ تولى أنطون ليند وزارة الخارجية في عام ١٩٤٣ (١). وقد وضع ذلك التنظيم شروطاً مختلفة لكل مستوى وظني تتعلق بالامتحانات الأكاديمية والمه بلات الشخصية واختبارات التأهيل العامة التي يجتازها المرشحون لشغل وظائف ذلك المستوى (٢).

هذا وتنقسم وظائف الإدارة الخارجية إلى وظائف دبلوماسية ووظائف قنصلية (٣):

وتنقسم الوظائف الأولى إلى أربعة مستويات وهي الملحق العسكري أو البحري أو الجوي، والقائم بالأعمال، والوزير المفوض، والسفير. وتنقسم الوظائف القنصلية بدورها إلى أربعة مستويات وهي موظف القنصلية، ونائب القنصل، والقنصل، والقنصل العام (٤). وهي تقسيمات مبسطة وواضحة وتتنحصر في عدد قليل من المستويات الوظيفية.

(١) ومن مظاهر ذلك الاستقلال أن وزارة الخزانة ليست مسئولة عن تعيينات أعضاء الإدارة الخارجية متما هي مسئولة عن تعيينات الموظفين المدنيين، ولا يتولى أحد سكرتيري الخزانة رئاسة نظام الخدمة المدنية بها، بل يتولاها مجلس يرأسه السكرتير الدائم للإدارة الخارجية. كما أن اختبارات التعيين بالإدارة تتم بصورة مستقلة تماماً عن سائر اختبارات الخدمة المدنية وبشروط وقواعد مختلفة. راجع ماكنزي وجروف، المرجع السابق، ص ٢٨.

(٢) راجع تقرير بنك ميدلاند، المرجع السابق، ص ٢١٥ وما بعدها.
وماكنزي وجروف، المرجع السابق، ص ٩٠.

(٣) والقصود هنا هو الوظائف السياسية، إذ يوجد بالإدارة الخارجية موظفون يمارسون وظائف غير سياسية، وهم الإداريون والكتابيون والعمال، وهم يعملون في لندن بصفة دائمة، ويخضعون لنظام الخدمة المدنية العادي، ولا يعتبرون أعضاء بالإدارة الخارجية. راجع ماكنزي وجروف، المرجع السابق، ص ٩١.

(٤) راجع في تفاصيل هذه الفئات:

John J. Clarke, Outlines of Central Government, Sir Isaac Pitman and Son Limited, 14th edition, London, 1965, p. 239.

(م أ ترتيب الوظائف)

أما إدارة ما وراء البحار : فقد كانت تسمى إدارة المستعمرات (The Colonial Civil Service) . وكانت تختص بإدارة شئون الموظفين الانجليز العاملين في المستعمرات التابعة لـ إنجلترا ، ثم عدل اسمها في سنة ١٩٥٤ إلى « إدارة ما وراء البحار » ، حينئذ بدأت إنجلترا في تصفية مستعمراتها . وأصبحت الإدارة بعد ذلك مختصة بكافة شئون الموظفين الانجليز العاملين في دول أجنبية ، وهي تضم أعضاء من جميع مستويات الخدمة المدنية الأربع (١) .

وتعتبر خدمة كل مكتب من مكاتب إدارة ما وراء البحار خدمة مدنية قائمة بذاتها . وقد تم تقسيم موظفي كل مكتب إلى خمس مجموعات نوعية وهي مجموعة الشئون الادارية . ومجموعة الشئون الطبية . ومجموعة الشئون الزراعية . والمجموعة التعليمية . وإدارة الشرطة (٢) .

أما إدارة البريد : فقد أدرجت وظائفها في مجموعة خاصة من الفئات التي تتميز بها تلك الادارة ، ويقوم أغلب أعضائها بأعمال يدوية (٣) . ويستمد ترتيب وظائف هذه الادارة طبيعته الخاصة من المهام الرئيسية الثلاث التي تمارسها وهي القيام باستلام وتسليم الخطابات والطرود ، وإجراء الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وإدخال الأموال للأفراد . ولذلك توجد بإدارة المذكورة وظائف يدوية لممارسة المهمة الأولى ، ووظائف فنية لممارسة المهمتين الثانية والثالثة . ويقوم ترتيب وظائف إدارة البريد على أساس تعدد الدرجات ، حتى يناسب الوظائف المتعددة التي يمارسها موظفو تلك الادارة .

وكذلك : Lord Strang, The Foreign Office, George Allen and Unwin Limited, London and Oxford University Press Inc., New York, 1957, p. 56.

- (١) راجع ماكنزي وجرووف ، المرجع السابق ، ص ٢٨ ، ٩١ وما بعدها .
- (٢) ماكنزي وجرووف ، المرجع السابق ، ص ٩٢ .
- (٣) جون كلارك ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ وما بعدها . وتقدير بنك ميجلاند ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ وما بعدها .

وتتضمن وظائف إدارة البريد عدة مجموعات (١). فهناك مجموعة وظائف التوبوب والحفظ، ولا يتطلب شغل هذه الوظائف الحصول على مؤهلات معينة ويكتفى بتدريب شاغليها عملياً بعد تعيينهم، وتنقسم هذه المجموعة إلى عدة درجات تتم الترقية إليها بالأقدمية المطلقة. ولا يسهل على شاغليها الانتقال إلى المجموعة الوظيفية الأعلى بسبب نقصهم عددهم.

وهناك مجموعة الوظائف اليدوية، ويعتمد التمييز والترقية داخل هذه المجموعة على الكفاءة واجتياز اختبارات مبسطة. وهي تتضمن اعداداً كبيراً من الدرجات ومنها درجة موزع البريد، والمصنف، وصبي المراسلات، وصبي التليفون، وعامل التليفون البريدي، وكاتب الآلة الكاتبة والاختزال.

وتوجد كذلك مجموعة الوظائف الكتابية، وهي تمثل في معظمها درجة يطلق عليها اسم موظف البريد والتلغراف (Postal and Telegraph Officer) إذ يقوم شاغلها أساساً بالإعمال الكتابية والحسابية والمراسلة والتسويات والخزينة. ويمكن النعيين بها ابتداء أو الترقية إليها من الوظائف الأدنى، وذلك بنفس شروط التمييز التي يخضع لها موظفو المجموعة الكتابية بموجب نظام الخدمة المدنية العادية.

كما توجد مجموعة الوظائف الهندسية، وتنقسم هذه المجموعة إلى ثلاث درجات رئيسية، وهي مساعد المهندس، والمهندس التنفيذي، وكبير المهندسين وتمثل هذه المجموعة الجانب الفني لوظائف إدارة البريد. ويمكن الترقية منها إليها إذا توافرت الشروط والمؤهلات الفنية المطلوبة. إلا أن الترقية داخل وظائفها تتم ببطء.

وهناك أخيراً مجموعة الوظائف الإشرافية، وتضم وظائف الإدارة والرقابة والإشراف. وتوازي معظم درجاتها درجات المجموعة التنفيذية في ظل نظام الخدمة المدنية العادية، كما يخضع شاغلها لإجراءات التمييز التي يخضع لها موظفو تلك المجموعة. وهي تضم وظائف متنوعة، وذلك من حيث طبيعتها

(١) ماكنزى وجروف، المرجع السابق، ص ١١٦ وما بعدها.

ومستواها الوطني . إذ توجد على قة موظفي توزيع البريد درجة (Head Postmaster) . كما توجد على قة موظفي وعمال التليفون درجة (Telephone Managers) . أما شاغلو الوظائف الكتابية والروتينية فيرأسهم من يعرف باسم (Postal Controller) وتساعد مجموعة من المعاوين .

ويرأس إدارة البريد مجلس يتكون من ١٢ عضواً ، بينهم ثمانية من الإداريين وأربعة من المهندسين على أن يكون الرئيس من بينهم . ويمكن الترقية إلى هذا المستوى عن طريق شاغلي الوظائف الأدنى ، بشرط الحصول على مؤهل جامعي مع إثبات الكفاءة والقدرة القيادية فضلاً عن الخبرة اللازمة .

وهكذا نجد أن الخدمة لدى إدارة البريد هي خدمة مدنية مستقلة ذات وظائف متكاملة^(١) .

الفرع الرابع

تقدير نظام الترتيب الإنجليزي التقليدي

يتضح مما سبق مدى اهتمام الحكومة الإنجليزية بتكوين اللجان المختلفة بين الحين والآخر لاصلاح شئون الخدمة المدنية ، وخاصة فيما يتعلق بترتيب الوظائف العامة ، وهو اهتمام محمود . كما يتضح مما سبق أن الحكومة الإنجليزية تعنى عناية بالغة بوضع توصيات هذه اللجان موضع التطبيق ، وذلك منذ منتصف القرن الماضي^(٢) .

يبد أنه يؤخذ على نظام الترتيب الإنجليزي طبقاً لصورته التقليدية أنه يتم بالجمود ، حيث تنقسم الوظيفة العامة هناك إلى أربع مجموعات متميزة وشبه منفصلة ، وذلك بسبب ضعف العلاقة بينها ، واختلافاً اختلافاً كبيراً من حيث شروط الالتحاق بها والقواعد التي تحكم شاغليها والمرتبات التي يتقاضونها، إلى غير

(١) راجع : ماكنزي وجروفر ، المرجع السابق ، ص ١١٩ .

(٢) ج - ١ - كامبل ، المرجع السابق ، ص ٥٣ .

ذلك . كما أنه ليس من السهل انتقال الموظف من مجموعة إلى أخرى (١).

ولاشك أن هذا الوضع يضر بالوظيفة العامة ، إذ يؤدي إلى الجمود والتعقيدات ، كما يؤدي إلى إثارة الأحقاد بين موظفي مختلف المجموعات ، وخاصة في نظرهم إلى المجموعة الإدارية التي تمزق نفسها عن سائر المجموعات باعتبارها المجموعة الاستقرائية في مجال الوظيفة العامة الإنجليزية . ومن ذلك حقد موظفي المجموعة التنفيذية الذين يبذلون أضعف جهد من أجل أفراد المجموعة الإدارية بسلطة إصدار القرارات . هذا بالإضافة إلى انحصار ترقية موظفي المجموعة التنفيذية إلى المجموعة الإدارية في أحسن نطاق (٢).

كما يؤخذ على نظام الترتيب الإنجليزي الانقسام بلا مبرر إلى عدد كبير من الدرجات . إذ تبلغ ثمان عشرة درجة تقريباً . كما أن الدرجات الفرعية التي تحتويها الكادرات المختلفة تبلغ حوالى ١٤٠٠ درجة (٣) . وهو لإسراف في التقسيم يمكن تفاديه عن طريق ادماج الدرجات الصغيرة أو المتقاربة . خاصة وأن أسلوب الترتيب الأوربي يعتمد على التخصصات العامة ، ولا يحتاج من ثم إلى مثل هذا العدد الضخم من المستويات الوظيفية .

ويؤخذ على نظام الترتيب الإنجليزي التقليدي كذلك عدم اعتداده بأعمال الوظائف وما تتضمنه من صموبات ومسئوليات ، مع اعتياده على الظروف الشخصية والمؤهلات الدراسية المتعلقة بالموظفين . وذلك على عكس النظام الفرنسي الذي يعطى قدراً من الاهتمام لأعمال الوظيفة ، وإن كان يعطى اهتماماً رئيسياً لظروف الموظفين الشخصية ومؤهلهم الدراسية كما قدمنا .

Frank Stacey, British Government 1966-1975, (Years of Reform), Oxford University Press, London, New York, 1975, p. 101.

راجع كذلك : شارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٦ وما بعدها .
Frank Dummil, The Civil Service, Some Human Aspects, (٢)
George Allen and Unwin Ltd., 1st edition, London, 1956, pp. 205, 206.

(٣) راجع جلدن ، إدارة للحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٢ .

ويمكن تفضيل تخطيط العناصر الموضوعية في مجال ترتيب الوظائف العامة ، الأمر الذي يقتضى تقسيم هذه الوظائف إلى مجموعات وتحديد المواصفات ومطالب التأهيل المتعلقة بكل مجموعة ، هذا مع تخطيط العنصر الشخصي في عملية تحديد المستوى العام لمراتب الموظفين العموميين وللزايامادية والأدبية التى تتقرر لهم . وهذا هو الاتجاه الأصلى بالنسبة للدول الآخذة فى النمو والدول التى تقيم تنظيم شئون الخدمة المدنية على أساس أسلوب المهنة القائمة .

المبحث الرابع

تقدير النظام الأوروبى

يقود خبراء الإدارة العامة فى هيئة الأمم المتحدة لنظام الترتيب الأوروبى ، وينظرون إليه بوصفه نظاماً أساسياً يدخل ضمن النظم المسكونة للديمقراطية الحديثة، شأنه فى ذلك شأن النظام الدستورى والحزبى وما إلى ذلك . وهم يرون أن من مزايا ذلك النظام أنه يساعد الوزراء على وضع البرامج الجديدة واتخاذ القرارات السياسية السليمة (١) . كما أنه يمتاز بالسهولة من حيث التطبيق ، ويفتح أمام الموظفين العام فرصة أكبر للتدرج المهنى ، مع تحقيق الإحساس بالاستقرار ، وخاصة بالنسبة لنوى التخصص العام (Generalists) ، وذلك على عكس المتخصصين (Specialists) . هذا فضلاً عن أن النظام الأوروبى يسهل انتقال الموظفين داخل الجهة الإدارية ، كما يسهل إدارة شئون الموظفين ومراقبة النفقات المتعلقة بهم ، مما يجعل العمل بهذا النظام أكثر بساطة واقتصاداً من غيره (٢) .

(١) تقرير الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٤٥ من النسخة الفرنسية .

(٢) ومما تجدر الإشارة إليه أن هيئة الأمم المتحدة تتخذ بالنظام الأوروبى فى مجال ترتيب وظائفها الإدارية . وقد قامت هذه الهيئة باقتباس نظام الترتيب الأمريكى عند قيامها بترتيب وظائف الأمانة العامة . وكان ذلك بناء على مشروع تنقشت به لجنة من الخبراء المختصين ، وقد فشلت هذه التجربة بعد أن ثبت أن النظام الأوروبى يعتبر أكثر مرونة واقتصاداً من

ولا شك أن الأخذ بالنظام الأوروبي يساعد على اختيار الموظفين اختياراً سليماً ؛ وينمى لديهم الإحساس بالانتماء للإدارة ، وتحقيق لم ضمانات الاستقرار التي تدفعهم إلى تأدية وظائفهم على أفضل وجه . ومن أهم هذه الضمانات ضمان الترقية المستمرة على مدار مدة الخدمة المدنية . كما أنه يحمي الإدارة العامة من الفاشلين في المهن الأخرى والباحثين عن المال بلا جهد . إذ يضمن النظام المذكور توظيف من يميلون إلى التنكيف مع الإدارة العامة وتمكيس كل حياتهم لها واكتساب الخبرة الطويلة لديها . مما يتيح للإدارة فرصة تدريب الموظفين على أعمالهم الوظيفية منذ التحاقهم بالخدمة المدنية إلى حين انتهاء هذه الخدمة . ويمكنها بالتالي من توفير الخبرات والتخصصات اللازمة (٢) .

زد على ذلك أن النظام الأوروبي يسمح بترتيب المجموعات الوظيفية بطريقة سليمة . وبمرور تمسك الإدارة العامة من تكليف الموظف بأية أعمال تحقق الصالح العام (٣) .

يبد أنه يؤخذ على نظام الترتيب الأوروبي أنه لا يقوم على أساس أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ؛ بل يقوم على أساس الظروف الشخصية للموظفين ومؤهلاتهم الدراسية . وهو ما يتعارض مع أصول التنظيم العلمي التي تقضي بأن يكون عمل الوظيفة الوحيدة الأساسية في مجال النشاط الإداري وأن يكون تعيين الموظف العام بقصد تأدية ذلك العمل .

كما يؤخذ على ذلك التنظيم في رأى البعض أنه يجعل من الجهاز الإداري سلطة رابعة وهي السلطة الإدارية ، ويدفع الإدارة إلى الإبقاء على غير القادرين

النظام الأمريكي . راجع : تقرير الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ من للنسخة الفرنسية . وكذلك : جيرار كونك ، المرجع السابق ، ص ١١٨ .
(١) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ . وفرانسوا جازييه ،
المرجع السابق ، ص ٢٩ وما بعدها ، ص ١٢٣ . وسليمان محمد الطماوى ،
مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٣٦٧ .
٣٦٨ .

(٢) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ .

من الموظفين طالما أن مدة خدمتهم لم تنقض لسبب من الأسباب المقررة قانوناً (١).

ويؤخذ على النظام الأوروبي كذلك اتساعه بالتمقيد ؛ مما يصعب معه فهمه . كما أن الترقية في ظل هذا النظام تتم بطريقة تلقائية بغض النظر عن احتياجات الإدارة أو كفاءات الموظفين ، مما يضعف الحوافز لدى الموظفين بسبب الاستجابة لحاجاتهم بصرف النظر عن حاجات الإدارة . كما أن الجهاز الإداري يشتمل في ظل النظام الأوروبي عبء تدريب الموظفين طيلة مدة خدمتهم المدنية ، مما يزيد من الإجهاد المفرط على عاتق هذا الجهاز (٢) .

يبدأنا نرى أن النظام الأوروبي لا يجعل من الجهاز الإداري سلطة رابعة ، إذ يلقي هذا النظام على عاتق الموظف العام جملة التزامات تحول دون تكوين مثل تلك السلطة . كما أنه يجعل من الموظف مجرد عامل لدى الدولة بقصد تحقيق المصلحة العامة .

كما أننا نرى أنه ليس سليماً ما وجه إلى ذلك النظام من أنه يضطر إدارته إلى الاحتفاظ بموظفين غير قادرين ، إذ بما لا يتعارض مع العمل بالنظام الأوروبي أن يقتصر اختيار شاغلي الوظائف العامة على الأكفاء وحدهم ، وأن تحدّد لهم فترة اختبار للتحقّق من صلاحيتهم قبل تثبيتهم ، أو أن تحدّد للإحالة إلى المعاش السن المناسبة التي تبدأ عندها خدمة الموظف العام في التناقص إلى الحد الذي يشكل معه عبئاً على الدولة ، فضلاً عن إمكانية تقرير مزايا معينة لمن يتركّون الخدمة قبل سن التقاعد تشجيعاً لهم على التخلّي عن مناصبهم للكفاءات الجديدة . ومن جهة أخرى فإنه بما لا يتعارض مع طبيعة النظام الأوروبي أن توقع على الموظف غير التكفّيفات المقرّرة اللازمة التي قد تصل إلى حد الفصل من الوظيفة إذا وجد أن بقاءه بها يتعارض مع المصلحة العامة .

(١) تقرير منظمة العمل الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠ وما بعدها .
ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ وما بعدها .

(٢) شارل ديباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٧ . وفرنسوا جازييه ،
الرجع السابق ، ص ٢٩ وما بعدها ، ص ١٣٣ ، ١٣٤ .

كما أننا لا نرى في النظام الأوربي تعقيداً ، بل نراه أكثر بساطة من غيره . ويمكن في اعتقادنا التغلب على عيب الترقية التلقائية عن طريق قصر الترقية الوظيفية على الاكتفاء دون غيرهم وفي حدود الحاجة العملية ، مع استموار استفادة سائر الموظفين من علاواتهم الدورية حتى لا يضاروا من تأخر ترقيةهم وظيفياً .

على أنه أياً كان الأمر ، فإن ذلك لا يعنى أننا نرى في النظام الأوربي نظاماً خالص للمزايا . فهو يكون معيماً إذا استند إلى الظروف الشخصية للموظفين استناداً تاماً دون الاهتمام بأعمال الوظائف ، وهو الأمر السائد فعلاً في كثير من الدول حيث يصل الأمر إلى حد تكليف الموظف العام بأعمال لا علاقة لها بإطلاقاً بنوع المؤهل الحاصل عليه أو نوعية الخبرات العملية التي يتمتع بها أو مهاراته المختلفة . ولا شك أن مبادئ التنظيم الإداري تقضي بأن يتم ترتيب الوظائف العامة حسب صلاحياتها ومسئولياتها ، وأن يختار لشغلها الموظف القادر على تحمل تلك الصعوبات والمسؤوليات . وهو ما يمكن تحقيقه في ظل مزايا النظام الأوربي ، إذ لا تعارض بين تحقيق تلك المزايا وبين إجراء الترتيب الموضوعي الذي يتم بالبساطة والوضوح وعدم الاسراف في عدد المستويات الوظيفية ، والذي يتدرج تدرجاً منطقياً ومتسلسلاً بشكل منتظم دون عقبات .

فإذا ما تحقق ذلك للنظام الأوربي ، فإنه يصبح أصح النظم ، وذلك بفضل ما يحققه للموظف العام من ضمانات الاستقرار والاستمرار ، مع استناده إلى التخصص العام دين التخصص الدقيق الذي يضع الموظف في دائرة عمل محدودة لا توفر له مرونة الانتقال أو الترقية من وظيفة لأخرى . كما أنه يصبح أصح النظم داخل الدول ذات الامكانيات المادية والفنية المحدودة ، وذلك بفضل ما يوفره من الوقت والجهد والمال ، وبفضل بساطته ووضوحه وسهولة إعداده وتنفيذه ، وعدم احتياجه إلى أعداد ضخمة من الخبراء والفنيين والأجهزة المتطورة (١) .

(١) راجع في تأييد النظام الأوربي بوجه عام : سليمان مقصود الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٤٩٤ .

وكذلك : محمد قزّاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ وما بعدها .

الفصل الثاني

الترتيب في النظام الأمريكي

المبحث الأول

طبيعة التوظيف

يقوم التوظيف في ظل النظام الأمريكي على أساس فكرة الوظيفة (Position أو Emplol) ، وبمقتضاها يتم اختيار الموظف العام لشغل وظيفة محددة تدخل في نطاق تخصصه الدقيق ، ويظل فيها طيلة مدة خدمته بالإدارة العامة ، وهي في الأغلب الأعم مدة محددة وقصيرة . ولا يوجد على الموظف التزام بالبقاء في الخدمة (١) .

ولذلك ينقسم شغل الوظائف العامة في النظام المذكور بالتأقيت . كما أن ترتيبها يتم على أساس موضوعي يعتمد على التخصص الدقيق من جانب الموظف العام ، وذلك في مجال أعمال وظيفة معينة بالذات وبعض النظر عن ظروفه الشخصية . وفيما يلي بيان لهاتين سمتين :

أولاً : تأقيت الشغل :

لا تعتبر الوظيفة العامة في ظل النظام الأمريكي مهنة دائمة كما هو الحال في

(١) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها .
ويطلق البعض على نظام الوظيفة « البناء المفتوح » (Structure Ouverte) أو (Open System) ، وذلك نظراً لسهولة الانتقال في أى وقت فيما بين الوظيفة العامة و قطاعات العمل الأخرى . راجع : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ وما بعدها . وكذلك قرأتمسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٢ وما بعدها .

النظام الأوروبي ، بل تعتبر عملاً عارضاً ومؤقتاً . وهي لا تختلف في هذا الشأن عن العمل لدى المشروعات الخاصة . كما أن هذه الوظيفة تقوم على أساس العلاقة التعاقدية ولا التنظيمية (١) . ولذلك يعمل الموظف العام لدى الإدارة لمدة محدودة لا يتمتع خلالها بأية امتيازات كالترقية أو الملاوة الدورية أو حق البقاء في الوظيفة مدى حياته الوظيفية ويجوز للإدارة العامة إنهاؤه خدمته في أي وقت ولأي سبب ، وذلك كإلغاء الوظيفة أو الرغبة في ضغط النفقات العامة أو لعدم حاجة العمل (٢) . كما أنه يجوز للموظف ترك الخدمة لأي سبب كالحصول على عمل آخر بشروط أفضل . كما يجوز له إعادة شغل الوظيفة العامة من جديد ، مما لا يحمل الوظائف العامة مهنة دائمة بالنسبة لمعظمها (٣) . وإذا كان ذلك محتمل الحدوث في ظل النظام الأوروبي ، إلا أنه يحدث نادراً ، هذا في حين أنه يحدث باستمرار في ظل النظام الأمريكي ، وذلك فيما عدا بعض المجالات المحدودة التي تطبق فيها فكرة العلاقة التنظيمية استثناء (٤) .

وترجع فكرة تأقيت شغل الوظيفة العامة إلى أسلوب الشعب الأمريكي في التفكير . فهو يمتنع البروقراطية ، ويكره حكومة الموظفين ، ولا يعطى للموظف العام أهمية والتقدير اللذين تعطيهما له الشعوب الأخرى ، ويرفض إعطائه أية امتيازات أو ضمانات : لأنه يرى في ذلك مخالفة شديدة للديمقراطية وسيادة الشعب . وهو يفقد الثقة في الموظف العام إلى حد أنه لا يقتنع بما يمر بقاءه في منصبه طوال حياته العملية .

(١) راجع : Martine Lamarque, La Fonction Publique Fédérale aux Etats-Unis, Presses Universitaires de France, Paris, 1971, pp. 108, 109.

وكذلك : ليونارد هوليت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٠ .

- (٢) ألين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الأول ، ص ١٢ وما بعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها .
(٣) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٤٣ وما بعدها . وفرانسوا جازيبه ، المرجع السابق ، ص ٢٢ وما بعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها .
(٤) ألين بلانتي ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الأول ، ص ١٣ .

كما أن الشعب الأمريكي يرى أن مبدأ تأقيت شغل الوظيفة يعنن تحقيق المساواة بين المواطنين أمام الوظائف العامة ، وإتاحة الفرصة لهم جميعاً للائحق بها .

وهو يرى كذلك أنه من بين الحريات الأساسية للإنسان قدرة رب العمل على تغيير العامل فى أى وقت ، وقدرة العامل على تغيير رب العمل فى أى وقت أيضاً . والعلاقة بينهما لا يحكمها مبدأ السلطة الرئاسية ، بل يحكمها خضوع كلهما للقانون ولسلطان الشعب الذى يملك حق السيطرة على الموظفين العموميين عن طريق ممثليه الذين ينتخبهم بنفسه . ومن ناحية أخرى فإن قدرة الشخص على تغيير الجهة التى يعمل بها بين الحين والآخر هى غير ضمان له بحميه من إساءة استعمال السلطة ضده من أية جهة عمل .

والمتجمع الأمريكى يعتبر الإدارة العامة مجرد مشروع لا يتميز عن الإدارة الخاصة من أية ناحية ، لذا فهو يرى إخضاع الإدارة العامة لذات النظم والأوضاع التى يخضع لها الأفراد ، وعدم إخضاع موظفيها لنظام قانونى خاص . حيث أنهم لا يختلفون من حيث أوضاعهم القانونية عن العاملين فى المشروعات الخاصة . ويرى أن من فوائد هذا النظام استبعاد وجود طبقة من الموظفين المحترفين الذين يعتبرون الوظيفة العامة نوعاً من الملكية ، ووسيلة لتحقيق مآربهم الشخصية (١) .

وأخيراً فإن مبدأ تأقيت شغل الوظيفة فى الولايات المتحدة الأمريكية له أصل تاريخى ، يرجع إلى القرن التاسع عشر . حينما كان مبدأ الغنائم (Spoils System) مطبقاً . وهو المبدأ الذى يقرر أن الغنائم تعود إلى الحزب المنتصر فى الانتخابات

(١) راجع مقالاً حول الفرق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة فى أمريكا كتبته :
Michael A. Murray
Comparing Public and Private Management : An
Exploratory Essay .
بجنوان :

فى Public Administration Review, Published by the American Society for Public Administration, Bimonthly, Washington D.C., U.S.A., No. 4, July/August 1975, p. 364.

(To the victors belong the spoils) بمعنى أن الوظائف العامة تصبح حكراً على الحزب الذي يفوز في الانتخابات العامة يشغلها بمن يشاء من أنصاره ومؤيديه . وكان من مقتضى ذلك أن شغل الموظف العام لوظيفته يعتبر موقوتاً بفترة بقاء الحزب الذي ينتمي إليه على مقاعد الحكم (وهي عادة أربع سنوات) وبعد ذلك يجوز للحزب الجديد عزله من منصبه وشغل المنصب بموظف جديد ينتمي إليه .

وبالرغم من أن نظام الثنائيم قد اندثر بصدور قانون بندلتون في سنة ١٨٨٣ (وهو القانون الذي يجعل من الجدارة والصلاحيات أساساً في اختيار الموظفين العموميين بدلاً من المحسوبية السياسية) . إلا أن مبدأ تأقيت شغل الوظيفة قد ظل قائماً في أمريكا بعد ذلك (١).

ثانياً : موضوعية الشغل :

ينظر إلى الوظيفة العامة في النظام الأمريكي نظرة موضوعية ، بما يجعل للوظيفة الاعتبار الأول في كل ما يحكم الخدمة المدنية من تنظيمات ، وذلك بوصفها الوحدة الأساسية التي تقوم عليها تلك الخدمة ، على أن يكون الاعتبار الثاني لظروف الشخصية أو المؤهلات الدراسية المتعلقة بالموظفين (٢) .

ولذلك تعتبر أعمال الوظيفة أساساً لتحديد مكانها في الهيكل الوظيفي ، مما يستوجب تحليل كل وظيفة إلى عدة عناصر ، مع توصيفها تفصيلاً وتحديد الشروط اللازمة لتوافرها فيمن يشغلها ، على أن تتم بعد ذلك عملية شغلها بالشخص المناسب لها (٣) . وعندئذ يحصل الموظف المعين على الراتب المحدد لوظيفته كما ينتج عن إياها

(١) برنار جورناي ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٤١١ . وهنري بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ وما بعدها . وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٢٣ وما بعدها .

(٢) راجع : دوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٥٤ وما بعدها . وزكي محمود هاشم ، ترتيب الوظائف في الجهاز للحكومي ، المرجع السابق ، ص ٧ وما بعدها .

(٣) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ وما بعدها .

حق ولو كان حاصله على مؤهلات أعلى من المؤهلات المطلوبة لشغل هذه الوظيفة أو كان يتمتع بخبرات أكبر من الخبرات اللازمة لها . إذ لا يتقرر المرتب للموظف حسب مؤهلاته وظروفه الشخصية ، ولكنه يتقرر للوظيفة ذاتها حسب ماتضمنه من أعمال . ولذلك يتقرر نفس المرتب لشخصين يحملان مؤهلين مختلفين لأنهما يمارسان نفس العمل ، كما يتقرر مرتبان مختلفان لشخصين يحملان نفس المؤهل لأنهما يمارسان عملين مختلفين^(١).

المبحث الثاني

نظام الترتيب

يتم ترتيب الوظائف العامة في ظل النظام الأمريكي بمجموعة خصائص تتمثل في موضوعية هذا الترتيب ، والاعتداد بالتخصص الدقيق ، مع الربط بين الوظيفة والدرجة ، وذلك على النحو التالي :

أولاً : موضوعية الترتيب :

يتميز ترتيب الوظائف العامة بموجب النظام الأمريكي بموضوعيته . إذ أن هذا الترتيب لا يتم بناء على عناصر شخصية تملق بشاغل الوظيفة كالمؤهلات العلمية أو القدرات الذاتية أو المكانة الاجتماعية ، بل يتم بناء على العناصر التي تتضمنها الوظيفة كالصعوبات والمسئوليات والمؤهلات والخبرات . وبذلك يتقرر المرتب للوظيفة ذاتها لا للموظف أو لشهادته الدراسية^(٢) .

(١) فيليكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٠٩ وما بعدها . وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

(٢) تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٣٢ وما بعدها . ودوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٥٤ وما بعدها . وموريس كليكية ، أرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها . وزكي محمود هاشم ، ترتيب الوظائف في الجهاز الحكومي ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها . وفوزي حبيش ، المرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها .

وتستلزم هذه الموضوعية بالنسبة لعملية ترتيب الوظائف العامة تحليل هذه الوظائف إلى العناصر المكونة لها ، وذلك بهدف المقارنة بينها بطريقة علمية دقيقة تساعد على إتمام هذه العملية على أفضل صورة ممكنة . ولهذا يمر ترتيب الوظائف العامة طبقا للأسلوب الأمريكي بالمرحلة الأربع التالية (٥) :

١ - جمع البيانات :

يبدأ الترتيب بمرحلة جمع المعلومات اللازمة لتحديد واجبات ومستويات كل وظيفة ، ومن أهم هذه المعلومات : درجة ما يصدر عن الوظيفة من الإشراف والرقابة - درجة خضوعها للإشراف والرقابة - المؤهلات والخبرات اللازمة لممارستها - علاقتها بالهيكل الوظيفي للإدارة في مجموعه .

ويمكن جمع تلك المعلومات عن طريق الأسئلة التحليلية المكتوبة التي تتعلق بواجبات ومستويات الوظيفة ، على أن توزع تلك الأسئلة على جميع الموظفين ليقوموا بالإجابة عليها وإعدادتها للمسؤولين ، أو عن طريق قيام بعض الخبراء المتخصصين بأنفسهم بسؤال الموظفين شفويا ، مع تدوين إجاباتهم واستخلاص المعلومات اللازمة . هذا مع الرجوع إلى الرؤساء والمديرين للتحقق من مدى دقة إجابات موظفيهم .

٢ - تقسيم الوظائف إلى فئات :

ويتم بعد ذلك تقسيم الوظائف إلى فئات ، تضم كل منها مختلف الوظائف التي تتشابه في درجة الصعوبة والمسئولية ، وذلك بناء على المعلومات التي تم جمعها في المرحلة الأولى ، على أن تقرّر معاملة مالية واحدة للوظائف التي تنتمي كل فئة .

وتتميز هذه المرحلة بالصعوبة ، إذ تسفر المرحلة الأولى عن وجود عدد ضخم من أنواع الوظائف ، مما يوجب تجميعها وتقسيمها إلى مجموعات محدودة ،

(١) ليونارد هرايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ وما بعدها . وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ وما بعدها . وموريس كليكيه ، المرجع السابق ، ص ٣٣ وما بعدها .

مع مراعاة تميز كل مجموعة بخصائص مشتركة ، وذلك طبقاً لمعايير محددة ودقيقة (٥) .

٣ - توصيف الفئات :

ثم تأتي بعدئذ مرحلة وضع المواصفات المتعلقة بكل فئة من فئات الوظائف التي تم التوصل إليها في المرحلة السابقة ، وذلك بهدف تعريفها وتمييزها عن غيرها . وتشمل هذه المواصفات عنوان الفئة المعبر عن المنصب الذي تتضمنه ، مثل المهندس أو الطبيب أو المحاسب أو الباحث أو المراجع . هذا مع تحديد الواجبات والمسؤوليات التي تتضمنها الفئة تحديداً قاطعاً يميزها عن الواجبات والمسؤوليات الخاصة بالفئات الأخرى تمييزاً واضحاً ، وكذلك تحديد الحد الأدنى من المؤهلات والخبرات والقدرات المختلفة اللازم توافرها فيمن يشغل وظائف تلك الفئة (٦) .

٤ - تنفيذ الترتيب :

وتتمثل هذه المرحلة في تنفيذ نظام الترتيب الذي تم التوصل إليه في المراحل الثلاث السابقة ، وذلك عن طريق وضع كل وظيفة في الفئة المناسبة لها ، بحيث يؤدي ذلك إلى إيجاد هيكل وظيفي كامل يضم مجموعة من الفئات كأهم جميع الوظائف

(١) وهذه هي مرحلة « تقويم الوظائف » التي تتم بطرق عديدة ومن أهمها : المرتب - الدرجات أو الفئات السابق تحديدها - التقدير بالنقط - مقارنة العوامل - مقارنة العوامل مع استخدام النقط - المقاييس الدالة على سمات الوظيفة وجوانبها - قياس النطاق الزمني لحرية التصرف .
راجع في ذلك تفصيلاً :

Patton, Littlefield and Self, Job Evaluation, Irwin, New York, 1964, p. 103.

Robert Sibson, Wages and Salaries, New York, 1960, p. 43.

Sonyth and Murphy, Job Evaluation and Employee Rating, McGraw-Hill Book Co., New York, 1946, p. 26.

ومايكل جوسياس ، المرجع السابق ، ص ٣٥٢ ، وموريس كليكيه ،
المرجع السابق ، ص ١٢ وما بعدها .
(٢) فيليكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ وما بعدها .

القائمة فعلا ، على أن يخضع هذا النظام للمراجعة الدورية المستمرة ، بتصد أحداث التطوير الذي يسير التقدم المستمر في مجال الاساليب الفنية والعلمية المنمقة بطرق العمل ، وتساير التغير الدائم في العلاقات القائمة بين مختلف فروع الجهاز الإداري نتيجة للظروف الإدارية المتغيرة (١) .

ثانيا : الاعتداد بالتخصص الدقيق :

يقوم ترتيب الوظائف العامة في ظل النظام الأمريكي على أساس التخصص الدقيق . إذ أن الوظيفة بموجب هذا النظام لا تعتبر مجرد وحدة بشرية أو مالية تستهدف تحديد احتياجات الإدارة من الموظفين ، أو تحديد الاعتمادات المالية اللازمة لدفع مرتباتهم ، ولكنها تعتبر وحدة عمل حقيقية تميز بدقة عن عمل معين يتعلق بتخصص محدد . وهذا هو ما دعا البعض إلى القول بأن العمل الإداري في ظل النظام الأمريكي يقسم بدقة إلى أقسام صغيرة ، مع إسناد كل قسم إلى الشخص ذي التخصص الدقيق (٢) .

ويستوجب ذلك الأمر المخالفة في إنشاء عدد ضخم من المستويات الوظيفية المتنوعة ، وذلك حتى يمكن تغطية التخصصات العديدة التي تسفر عنها عملية ترتيب الوظائف العامة ، كما يستلزم إجراء دراسات تحليلية مفصلة بشأن هذه الوظائف وذلك بعد مدة طويلة يبدل خلالها الكثير من الجهود والنقائص والخبرات المتعددة مما يؤدي في النهاية إلى أقسام الترتيب بالتحديد الذي يصعب معه فهم وتطبيقه (٣) .

ثالثاً : الربط بين الوظيفة والدرجة :

يقوم النظام الأمريكي بشأن الترتيب الوظيفي على أساس الربط بين الدرجات وبين أعمال الوظائف ، وذلك على عكس النظام الأوروبي . ولذلك لا تقرر الدرجة

-
- (١) سليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٧٠ وما بعدها ، وطبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٣٨٤ وما بعدها . وفيلكس فيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ .
(٢) برنارد جورناى ، جان كملر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٤١١ ، ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ . فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ .
(٣) ليونارد هوليت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ .
(م ٣ - ترتيب الوظائف)

لوظف معين بحمل شهادة دراسية معينة . بل تقرر لعمل معين يسند لمن تتوفر لديه الاشتراطات اللازمة لمواجهة صعوبات ومسؤوليات ذلك العمل .

كما أن الموظف لا يتمتع بحق الترقية إلى الدرجة الأعلى ، وإن كان يجوز تعيينه فيها تعييناً مبتدأ إذا ما توافرت فيه الاشتراطات اللازمة لها ، واجتاز الامتحان الذي يمقد للتقدمين لشغلها . فإذا ما عين بها كان عليه تولى الاعمال المرتبطة بالدرجة التي ألحق بها ، مع تقاضى الراتب المقرر لها ، وذلك بغض النظر عن الظروف الشخصية أو المؤهلات الدراسية ، إلا بالقدر الذي تحتاج إليه ممارسة الوظيفة ، وذلك كمتطلبات تأهيل لا كأساس لتحديد الدرجة والمرتبة . لذا يوجد ارتباط مباشر ودقيق بين نوع التخصص الدراسي للموظف وبين العمل الذي يمارسه فعلاً ، وهو العمل الذي يكون قد حدد بدقة قبل شغل الوظيفة ، مما يجعل الموظف على علم سابق بالاعمال التي سيكلف بممارستها . ولا تكون للرئيس المختص من ثم سلطة تحديد أو تعديل تلك الاعمال (١) .

هذا وبما يترتب على ذلك الارتباط الوثيق بين الدرجة والوظيفة في ظل النظام الأمريكي ، أنهما تديران معاً وجوداً وعدماً . إذ تصرفان من الوجهة العملية إلى مسؤوليات معينة كما تتطلبان اشتراطات محددة وتوجيان معاملة مالية موحدة . ولذلك يكتسب الموظف الدرجة بمجرد قيامه بتولى الوظيفة ، ويفقدها بمجرد تركها ولو كان ذلك لأسباب لا دخل له فيها كالغاء الوظيفة ، إذ لا تلزم الإدارة أمامه بحفظ هذه الدرجة له أو إعادة تعيينه في وظيفة أخرى (٢) .

-
- (١) ديموك ، ديموك ، كونيچ ، المرجع السابق ، ص ٢٨٤ وما بعدها .
وتقرير الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وما بعدها . وسليمان محمد لطاوى ، التوجيه في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ وما بعدها .
وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ .
(٢) برنار جورناى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٤١١ .

المبحث الثالث

تطبيقات الترتيب

المطلب الأول

في دول النظام الأمريكى بوجه عام

يقوم النظام الأمريكى فى الولايات المتحدة الأمريكية ، كما يقوم داخل بعض الدول الأخرى ، وفى مقدمتها كندا وسويسرا وكوستاريكا وبناما وكولومبيا . وقد نصت عليه بعض التشريعات كما هو الحال فى اليابان وبعض الدول العربية ، وإن كان هذا النظام لموضع داخل الدول الأخيرة موضع التطبيق بما يجعله نظاما محدود المجال . وذلك على عكس النظام الأوروبى . هذا مع ملاحظة أن الدول التى تطبق النظام الأمريكى تتبع أسلوبا يكاد يطابق الأسلوب المتبع فى الولايات المتحدة الأمريكية ، وإن كان يختلف عنه بشأن بعض التفاصيل الفرعية التى لا تمس الخطوط الرئيسيه (١) .

فى كندا ، يخضع ترتيب الوظائف العامة لنظام يماثل نظام الولايات المتحدة الأمريكية . إذ توجد هيئة تضم المسؤولين عن نظم الخدمة المدنية فى هاتين الدولتين وهى جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة وكندا .

« The Civil Service Assembly of the United States and Canada » .

كما تصدر من الدولتين المذكورتين بصفة مستمرة تقارير مشتركة عن الترتيب . وكان أولها التقرير الذى نشرته اللجنة السادسة للمشكلة من بين أعضاء الكونجرس الأمريكى فى سنة ١٩٢٠ بهدف النظر فى إعادة ترتيب الوظائف العامة طبقا لما تتضمنه من واجبات ومسئوليات . وقد ذهبت هذه اللجنة إلى القول بعدم صلاحية نظم الترتيب التى كانت قائمة من قبل ، وذلك بسبب عدم استنادها إلى

(١) راجع : فيليكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ . ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٤١ .

الواجبات والمسؤوليات . وقد أعد في ذات الوقت تقرير بمائل من ترتيب الوظائف العامة في كندا (١) .

وقد انبثقت عن جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة وكندا لجنة مشتركة لترتيب الوظائف العامة وخطط الأجور المتعلقة بعمال الخدمة المدنية لهاتين الدولتين ، وأطلق عليها (لجنة ترتيب الوظائف وخطط الأجور في الخدمة المدنية) ويقوم ترتيب الوظائف العامة في الولايات المتحدة وكندا على الأسس والقواعد التي تتضمنها التقارير الصادرة عن تلك اللجنة المشتركة (٢) .

وفي كوستاريكا ، يقوم ترتيب الوظائف العامة في الإدارة المركزية على أساس الحطة التي أقرت في سنة ١٩٥٧ . وقد تم هذا الترتيب في معظم الإدارات اللامركزية حسب مدى الصعوبة والمسئولية المنطقة بكل وظيفة ، ومدى خبرة وصلاحيات الموظف ، وتوجد في بعض المؤسسات العامة نظم متكاملة لترتيب الوظائف العامة ترتيباً موضوعياً ، وإن كانت هذه النظم لم تكتمل بعد ، إذ لم تحقق حتى الآن الارتباط المنطقي بين مقدار المسئولية وبين قيمة المرتب . كما أن للأقدمية أثرها الهام في مجال الترقيات (٣) .

وقد رتببت الوظائف العامة في بناما عام ١٩٦٢ ، وكان ذلك بأسلوب بمائل ماحدث في كوستاريكا . وقد تمت عملية الترتيب أيضا في الإدارات المركزية وحدها ، ولم يمد أثرها إلى المؤسسات اللامركزية التي استبعدت من مجال تطبيق قانون الترتيب (٤) .

وقد تقرر في كولومبيا في سنة ١٩٥٨ ، يقتضى قانون الترتيب أن توضع كل وظيفة عامة في ترتيب معين طبقا للمسؤوليات والمهام التي تتضمنها أعمال الوظيفة

(١) جيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٨ .

(٢) يراجع تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، وهو التقرير الذي سبقته الاشارة اليه في عدة مواضع من هذا البحث .

(٣) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٤٨ .

(٤) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٥١ .

إلا أن ذلك القانون لم يمن بوضع نظام تفصيلي محدد لترتيب بوضع طريقة تنفيذه . ثم قامت كولومبيا في سنة ١٩٦٢ بوضع نظام موضوعي شامل للترتيب (٢).

وفي اليابان ، ينص قانون الخدمة العامة رقم ١٢٠ لسنة ١٩٤٧ (في المادة التاسعة والعشرين) على أن يتم ترتيب جميع الوظائف الحكومية طبقاً لأنواع الواجبات ودرجات تعقيدها ودرجات المسؤولية المنوطة بها ، وأن يتم وضع جميع الوظائف التي تخضع لشروط توظيف موحدة في مجموعة واحدة ، وتقرر لها متطلبات تأهيل متماثلة ، وتمنح لشاغليها أجور موحدة (٣).

بيد أن البعض يرى أنه لا يوجد في اليابان ترتيب موضوعي بشأن الوظائف العامة حسب ما تتضمنه من أعمال ومسؤوليات ، بل يتم تحديد المسؤوليات بصورة عامة وبجملة . كما يرون أن الوظيفة العامة هناك تعتبر أقرب إلى نظام المهنة الدائمة ، وأن المؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف ومدة خدمته الاعتبار الأساسية في تحديد مكانه في السلم الإداري (٤).

وهناك دول عربية تتجه تشريعاتها نحو الأسلوب الأمريكي بفان ترتيب الوظائف العامة ، وإن كانت ظروف تلك الدول لم تسمح بعد بوضع ذلك الأسلوب موضع التطبيق . هذا فضلاً عن أن هذه الدول لم تتبع أسلوباً موضوعياً خالصاً ، إذ تمزج بين الأسلوبين الموضوعي والذنهضي معاً ، وإن كانت الموضوعية تعتبر أكثر وضوحاً . ومن هذه الدول الكويت ، والمملكة العربية السعودية ، والمملكة الأردنية الهاشمية .

وفي الكويت ، يقوم قانون الوظائف العامة المدنية الصادر بالمرسوم الأميري رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ على أساس تقسيم الوظائف العامة إلى أربع حلقات وهي : الحلقة الأولى وتتضمن الوظائف العليا . والحلقة الثانية وتتضمن الوظائف العالية الحلقة الثالثة وتتضمن الوظائف المتوسطة والحلقة الرابعة وتتضمن وظائف المستخدمين

(١) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٥٥ .

(٢) قانون للخدمة العامة الياباني ، المرجع السابق ، ص ١٢ .

(٣) م . ي . يوشينزو ، المرجع السابق ، ص ١٠١ .

وتنقسم كل من الوظائف العالية والوظائف المتوسطة إلى نوعين :
وظائف فنية ، ووظائف إدارية (٢) .

وقد اشترط المشرع الكويتي لشغل وظائف كل حلقة الحصول على تأهيل دراسي معين . ولكنه استوجب أن تتفق نوعية المؤهل الدراسي مع طبيعة أعمال الوظيفة . وقد قام بتقسيم كل حلقة من الحلقات الأربع إلى عدة درجات تبلغ في مجموعها ثلاث عشرة درجة وظيفية . واستلزم أن تكون رتبة الموظف إلى الدرجة التالية لمرجته مباشرة بشرط أن تكون الترقية إلى وظيفة خالية من نفس نوع الوظيفة التي يشغلها ، وعلى أن تتوفر فيه كافة الشروط اللازمة لشغلها بما في ذلك استيفاء الحد الأدنى لمدة الترقية الواردة في القانون (٣) .

هذا ويرى البعض أن الوظيفة العامة في الكويت تعتبر مهنة دائمة لأمومة . إذ أن المادة التاسعة عشرة من قانون الموظفين الكويتي تنص على أن يكون تعيين الموظف العام لأول مرة في أدنى درجات الحلقتين الثانية والثالثة (مع جواز الاستثناء من ذلك الشرط) . كما أن تحديد مرتب معين لكل من يحصل على مؤهل دراسي معين هو نظام لتسمير الشهادات . وأخيرا فإنه لم يتم أي ترتيب على موضوعي لوظائفها العامة حسب ما تضمنه أعمالها من صمومات ومسؤوليات (٤) .

-
- (١) يراجع : للكتيب الصادر من ديوان الموظفين بدولة الكويت والمتضمن لقانون الوظائف العامة المدنية ، الكويت ، ١٩٦٠ ، ص ١ وما بعدها .
وكذلك : دكتور عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص ٢٢٣ ، ص ٢٨٠ وما بعدهما .
وحسن أحمد توفيق ، الإدارة العامة في دولة الكويت ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، مركز البحوث الإدارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٣١ وما بعدها .
ودولة الكويت ، ديوان الموظفين ، المكتب الفني ، مجموعة القوانين المتعلقة بشؤون التوظيف ، ص ٣ وما بعدها .
(٢) قوانين الخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، المرجع السابق ، الجزء السابع ، ص ٥ .
(٣) حسن أحمد توفيق ، الإدارة للصامة في دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٣١ وما بعدها .

ويستفاد من قانون الخدمة المدنية الكويتي ومذكرته التفسيرية أن المشرع اعتنى مبدأ الترتيب الموضوعي للوظائف العامة . فقد ورد في هذه المذكرة :
« توضع المواصفات اللازمة لشغل كل مستوى من مستويات الوظائف العامة ، وتحديد الاجر المناسب لها بما لا يتحمله شاغلها من مسئولية ، وما يحتاج اليه من خبرة في عمله ، وطبقا لقاعدة الاجر على قدر العمل » . كما ورد في المادة التاسعة من القانون ذاته : « لا يجوز رفع درجة الوظيفة إلا إذا زادت أعباؤها ، فمن مقتضى ذلك النص عدم جواز نقل الوظيفة إلى درجة أعلى - وبالتالي زيادة الاجر المقرر لها - إلا إذا زادت الأعمال التي تتضمنها تلك الوظيفة زيادة تبرر رفع الاجر المقابل لها . وهو نص يدل على اعتناق المشرع الكويتي لموضوعية الترتيب (١) » .

وما تقدم يتضح أن نظام الترتيب الكويتي يمزج بين النظامين الأمريكي والاوربي ، إذ يأخذ من الأول موضوعيته بصفة عامة ، بينما يأخذ من الثاني دأمية المهنة وتقسيم الوظائف إلى عدد محدود من الحلقات الوظيفية ، مع إعطاء بعض الأهمية لمدة الخبرة العملية والمؤهلات العلمية ، بشرط اتفاق نوعيتها مع طبيعة أعمال الوظيفة ، وهو شرط يتم بالموضوعية في حد ذاته ، مما يدعونا إلى القول بأن النظام الكويتي يميل نحو النظام الأمريكي ، حيث أن موضوعية الترتيب تغلب على القواعد التي وضعها المشرع ، وباعتبار أن تلك الموضوعية هي الخاصية الأساسية التي تميز النظام الأمريكي ، وإن كانت لم تدخل إلى حيز التطبيق العملي بعد في الكويت بسبب نقص الخبرات الفنية اللازمة (٢) .

(١) قوانين الخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، ص ٣ وما بعدها .

(٢) وقد وضع المرسوم الصادر في « أبو ظبي » في سنة ١٩٧٠ والخاص بقانون الخدمة المدنية نظاما للترتيب مشابه للنظام الكويتي ، حيث قسم للوظائف العامة أيضا إلى أربع حلقات : الحلقة الأولى للوظائف العليا وتضم الدرجة الخاصة ، أعلى الدرجات ، والدرجتين المتساويتين « الأولى والثانية » - والحلقة الثانية للوظائف الادارية ، والحلقة الثالثة للوظائف المتوسطة ، والحلقة الرابعة للوظائف الصغرى ، وتضم كل حلقة منها أربع

وفي المملكة العربية السعودية يقوم القانون الجديد للموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥ المؤرخ أول صفر سنة ١٣٩١ هجرية (٢٧ مارس سنة ١٩٧١ ميلادية) بتقسيم الوظيفة العامة إلى عدد ضخم من المراتب والدرجات الوظيفية يصل إلى ثمانى عشرة مرتبة (منها خمس عشرة مرتبة للموظفين وثلاث المستخدمين) . وتنقسم تلك المراتب إلى نحو ١٣٥ درجة داخلية (١) . وقد نصت المادة الثانية من القانون المذكور على أن تصنف الوظائف بتجميعها في فئات ، وأن تتضمن كل منها الوظائف المتماثلة من حيث طبيعة العمل ومستوى الواجبات والمسئوليات ، والمؤهلات المطلوبة لشغلها .

كما نصت المادة الثالثة على أن توصف مختلف الفئات بحيث تتضمن أوصاف كل منها الاسم الدال عليها ، ومرتبها حسب سلم الرواتب المرافق للقانون ، ووصفا عاما لواجباتها ومسئولياتها ، ثم وصفا تحليليا لتلك الواجبات والمسئوليات وأخيراً بياناً بالحد الأدنى لمتطلبات التأهيل اللازمة لشغلها ، وتشمل المؤهلات العلمية والعملية ودرجه المهارة (٢) .

ومن ذلك يتضح أن هذا القانون السعودى يأخذ بالنظام الأمريكى فى الترتيب القائم على الأسلوب الموضوعى ، مع الإفراط فى عدد الدرجات الوظيفية .

درجات من الأولى حتى الرابعة . الا أن المشرع فى « أبو ظبى » فرق أيضاً بين الطبقات المختلفة بمستوى المؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف . يراجع : قوانين الخدمة المدنية فى البلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء التاسع ، ص ٦ ، ٣٦ .

(١) عبد الفتاح خضر ، شرح نظام الموظفين العام بالمملكة العربية السعودية ، الجزء الأول ، معهد الإدارة العامة بالمملكة السعودية ، ١٣٩٤ هـ - ١٩٧٤ م ، نص المرسوم الملكى رقم م / ٥ لسنة ١٣٩١ هـ ، ص ١٥٨ وما بعدها .

(٢) ديران الموظفين العام ، المملكة العربية السعودية ، نظام الموظفين العام ، الرياض ، ١٣٩١ هـ .

وقد بدأ ديوان الموظفين السعودي في وضع برنامج لترتيب الوظائف العامة وذلك تنفيذاً لأجاء الدولة نحو منح الموظفين القائمين بوظائف تماثل طبيعة عملها رواتب موحدة بقدر الإمكان (٢).

وفي المملكة الأردنية الهاشمية، يأخذ القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ الصادر بتاريخ ٥ مارس سنة ١٩٦٦ (٣) بمبدأ توصيف وترتيب الوظائف العامة، إذ تقرر للمادة الخامسة «فقرة ج» من القانون المذكور أن تقوم كل دائرة مختصة (أي كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة) بالتعاون مع ديوان الموظفين بوضع وصف شامل لكل وظيفة من الوظائف الرئيسية، ثم وصف عام للوظائف الأخرى المتماثلة، وأن تحدد في هذا الوصف الواجبات والمسؤوليات المنوطة بالوظيفة، والحد الأدنى للمؤهلات العلمية والخبرات العملية الواجب توفرها في شاغل الوظيفة، كما أن الفقرة «د» من المادة ذاتها توجب أن يحدد لكل موظف بالعمل الذي يتناسب مع قدراته ومؤهلاته وخبراته، على أن يتاح له فرصة الاختيار والانتقال من عمل إلى آخر في حدود مصلحة العمل.

وقد عهد هذا القانون إلى ديوان الموظفين بوضع خطط ترتيب الوظائف

(١) عبد الفتاح خضرم، المرجع السابق، ص ١٧.
وقد كانت الوظيفة العامة في المملكة العربية السعودية طبقاً للقانون السابق (الصادر بالأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٣٧٧ هـ ، ١٩٥٨ م) تتبع للنظام الأوربي وتقوم على الأسلوب الشخصي في الترتيب القائم على المؤهلات الدراسية لا على أعمال الوظائف . وكان ذلك القانون يحثو حقو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ في مصر من حيث تقسيم الموظفين العموميين الى موظفين داخل الهيئة (١٣ مرتبة وظيفية) وموظفين خارج الهيئة (٣ مراتب وظيفية) .

يراجع : حسن أحمد توفيق ، الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، مركز البحوث الإدارية ، جامعة الحول العربية ، لقاهرة ، يناير ١٩٧١ ، ص ٤٧ وما بعدها .

(٢) تراجع الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية ، للمعد رقم ١٩١١ ، الصادر بتاريخ ٣٠ مارس سنة ١٩٦٦ ، وكذلك المنشور الصادر من ديوان الموظفين الأردني بعنوان (نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦) في سبتمبر من نفس العام .

في جميع الفئات والاشراف على حسن تطبيقها بعد أن يقرها مجلس الوزراء ،
ووضع جدول (أو أكثر من جداول) للرتب على أساس خطة ترتيب الوظائف
التي يضمها ، وتعديل تلك الجداول والخطط كلما دعت الضرورة إلى ذلك وتطبيق
القرارات الصادرة من مجلس الوزراء في هذا الشأن (١) .

وتنص المادة التاسعة من القانون سالف الذكر أن يضع الديوان خطط
الترتيب على أساس واجبات كل وظيفة ومسؤولياتها وصلاحياتها ، مع وضع
الوظائف المتماثلة في أصناف محددة تتضمن تعريفا واضحا للعمل ، مع أمثلة
لواجبات الموظفين ، والمؤهلات العلمية المطلوب شغلها ، وأية معلومات أخرى
تكون لازمة لتحديد مرتبة الوظيفة تحديدا دقيقا (٢) .

وينقسم الموظفون العموميون في الأردن إلى نوعين : موظفون مصنفون ،
وهم الذين يمينون في وظائف مصنفة ذات درجات . وموظفون غير مصنفين .
كما ينقسم الموظفون المصنفون إلى فئتين ، وهما فئة موظفي الصنف الأول ،
وفئة موظفي الصنف الثاني (المستخدمون) . هذا مع تقسيم موظفي الصنف
الأول إلى سبع درجات ، وتقسيم موظفي الصنف الثاني إلى أربع درجات (٣) .

المطلب الثاني

في الولايات المتحدة الأمريكية

الفرع الأول

تمهيد

اعترف الكونجرس الأمريكي منذ منتصف القرن الماضي مبدأ ترتيب
الوظائف العامة ، حين أقر خطة للترتيب لأول مرة في سنة ١٨٥٣ . إلا أن تلك

(١) نظام للخدمة المدنية الأردني ، المرجع السابق ، ص ٢٥ .

(٢) نظام للخدمة المدنية الأردني ، المرجع السابق ، ص ٢٧ .

وكذلك : جمال الحسن ، شرح نظام للخدمة المدنية : النظام العام لموظفي
حكومة المملكة الأردنية الهاشمية ، عمان ، ١٩٧٠ ، ص ٤٥ وما بعدها .
(٣) قوانين للخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ،
للجزء الأول ، ص ١٠ وما بعدها .

الخطوة - والتي ظلت مطبقة حتى سنة ١٩٢٣ - لم تكن قائمة على أساس ماتضمنه أعمال الوظائف من صغريات ومسئوليات ، بل قامت على أساس هيكل الأجور القائم فعلا ، إذ تم تقسيم الموظفين العموميين إلى أربع فئات حسب ما يدفع لهم من أجور ، وذلك بنظر النظر عما يارسونه من أعمال . كما أن هذه الخطوة لم تعدد للقائمين بها الخطوات التي يجب عليهم اتباعها أو القواعد التي يستندون إليها . وإذا فقد منيت هذه الخطوة بالفشل (١) .

وقد شكلت مع بداية القرن الحالى عدة لجان لبحث ترتيب الوظائف العامة طبقا للأسس العلمية الحديثة ، ومن بينها لجنة (Keep Committee) المشكلة فى سنة ١٩٠٧ ، ولجنة (The Commission of Efficiency and Economy) المشكلة فى سنة ١٩١٠ . وقد وضعت فى عام ١٩١١ خطة لترتيب الوظائف ترتيباً موضوعياً ، وكان ذلك بخصوص مدينة شيكاغو وبعض المدن الأخرى . ثم قام الكونجرس فى سنة ١٩٢٠ بتشكيل لجنة مداعية من بين أعضائه لبحث موضوع الترتيب . وقد طالبت تلك اللجنة بإعادة ترتيب وتقويم الوظائف العامة الأمريكية على أساس موضوعى شامل (٢) .

وقد انتهت تلك الجهود فى ٤ مارس سنة ١٩٢٣ بإصدار أول قانون فيدرالى لترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة على أساس موضوعى ، وهو قانون الترتيب (Classification Act) (٣) . وقد عني ذلك القانون بوضع كادرات

-
- (١) تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة وكندا ، المرجع السابق ، ص ١٤ وما بعدها . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ وما بعدها .
 - (٢) جيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٤٠ . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .
 - (٣) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ٣٦ وما بعدها ، وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٣ وما بعدها .
- وراجع كذلك :

John Mabry Mathews and Clarence Arthur Berdahl, Documents and Readings in American Government, Revised edition, The Macmillan Company, New York, p. 380.

عامة لوظائف الدولة في مجال الإدارة المركزية. وذلك بعد أن كانت وظائف الجهاز الإداري تقتصر إلى المسيمات الموحدة والمواصفات المشتركة، وبعد تما نظم الترتيب حيث أنه كان يوجد داخل كل ولاية وكل مدينة سجل للوظائف يمكن أن يسمى ترتيباً للوظائف (٢٧).

وقد تم تقسيم الوظائف العامة بموجب قانون سنة ١٩٢٣ إلى خمس مجموعات رئيسية، وهي مجموعة الوظائف المهنية (وتضم ثماني درجات من الأولى للثامنة) ومجموعة الوظائف العلمية (وتضم تسع درجات من الأولى للتاسعة)، ومجموعة الوظائف المالية (وتضم ست عشرة درجة من الأولى للسادسة عشرة)، ثم مجموعة الوظائف السكّانية (وتضم عشر درجات من الأولى للعاشرة)، وأخيراً عموم الوظائف الآلية (وتضم أربع درجات من الأولى للرابطة) (٢٨).

وقد عني القانون المذكور بتحديد طبيعة كل مجموعة ومستويات التأهيل وفتات الأجور المتعلقة بها. كما عني بتقسيم كل مجموعة إلى مجموعات فرعية يضم كل منها عدداً من الدرجات والوظائف، مع التعبير عن كل درجة برقم محدد، وعن كل وظيفة بحرف أبجدي معين. كما عني القانون ذاته بالنص على إنشاء مجلس أعلى يسمى «مجلس ترتيب الوظائف العامة»، على أن تكون غايته وضع هذا القانون موضع التنفيذ، وذلك عن طريق مراجعة جميع وظائف الدولة، ووضع كل منها في المجموعة والدرجة المناسبة.

وقد أُلغى قانون سنة ١٩٢٣ في ٢٨ أكتوبر سنة ١٩٤٩ (٢٩). وصدر في

(١) هنري بوجيه، المرجع السابق، ص ٣٥٤، وليونارد هوليت، المرجع السابق، ص ٣٥٢، ٣٥٣.

(٢) جيرار كوناك، المرجع السابق، ص ١١٤ (وما بعدها). وهنري بوجيه، المرجع السابق، ص ٣٥٤.

(٣) John M. Pfiffner and Robert Presthus, Public Administration, 5th edition, The Roland Press Company, New York, 1967, p. 273.

وديموك، ديموك، كونيج، المرجع السابق، ص ٢٨٥ وما بعدها.

ولوى نوجير، المرجع السابق، ص ٢١.

العام المذكور قانون جديد بشأن الترتيب ، مقرر نفس المبادئ الأساسية التي أوردتها القانون القديم ، إذ قضى بترتيب الوظائف العامة حسب واجباتها ومسئولياتها ، مع تحديد الأجور وفقاً لذلك الترتيب . كما قضى بأن تقوم كل إدارة عامة على حدة بترتيب وظائفها في حدود القواعد العامة التي تضعها لجنة الخدمة المدنية . وإن كان القانون المذكور قد ضيق من سلطات هذه اللجنة في مجال الإدارة المباشرة لشئون الموظفين ، مع توسيع سلطاتها في مجال تعديل نظم الترتيب التي تضعها مختلف الإدارات (١) ، مما جعل اللجنة المذكورة حق إعادة وضع وظائف كل إدارة في المجموعة المناسبة ، مع حق تعديل قرارات الإدارة الصادرة في هذا الشأن وتصحيح أخطائها وسحب سلطة الترتيب منها نهائياً والحلول عليها في إجراءاته . وأعطى القانون الجديد للموظفين حق الاعتراض على ترتيب الوظائف التي يشغلونها ، وذلك أمام هيئة مركزية محايدة (٢) .

وقد أوجد قانون سنة ١٩٤٩ تقسماً جديداً لمجموعات الوظائف العامة أقل تعقيداً من ذلك الذي أوردته قانون سنة ١٩٣٣ (٣) . لذا كفى بالشأن المجموعتين الآتيتين :

١ - المجموعة الأولى A :

وهي تتضمن الجدول العام (General Schedule) وتنقسم إلى ثمانين

(١) The Encyclopedia Americana, The International Reference work, Americana Corporation, Volume VII, 36th edition, New York, Chicago and Washington, D.S., U.S.A., 1963, p. 4. William H. Young, Introduction to American Government, 13th edition, Ogg and Ray, New York, 1966, p. 398.

(٢) راجع ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٧ .

(٣) راجع دائرة المعارف الأمريكية ، المرجع السابق ، ص ٤ .

ووليام يونج ، المرجع السابق ، ص ٣٩٨ . وفيغفر ويرستس ، المرجع

للسابق ، ص ٢٧٤ .

عشرة درجة ، تتعلق بكبار الإداريين ذوي الصلة المباشرة بالسياسة العامة للدولة ، وكذلك السكرتيرين العامين ، وكبار موظفي وسكرتيرى ومفوضى الجمارك والبريد ، والعاملين بالخارج (١) .

٢ - المجموعة الثانية B :

وهي تتضمن الجدول المبنى (Crafts, Protective and Custodial Schedule) وتنقسم إلى عشر درجات ، تتعلق بالموظفين الذين يقومون بأعمال تنفيذية ، كالمهندسين والمحاسبين والمراجعين ، وغيرهم ممن لا تشملهم المجموعة الأولى (٢) .

وقد عني الكونجرس بتحديد مستوى الصعوبة والمسئولية بالنسبة للعمل الذى تتضمنه كل درجة وذلك بطريقة مرنة . كما عني بوضع وصف للدرجات ، تاركا وصف المجموعات للجنة الخدمة المدنية . وقد عني الكونجرس كذلك بتحديد مستويات الأجر الاساسى بالنسبة لمعظم وظائف الإدارة المركزية ، مسترشداً بمستويات أجور الاعمال الماثلة لدى القطاع الخاص . وبذلك حقق قانون سنة ١٩٤٩ المرونة لنظام الترتيب . إلا أن لجنة هوفر الثانية قد أخذت على هذا القانون تعدد الدرجات وعدم المرونة بالنسبة لتحديد مواصفات الوظائف وواجباتها ، فضلاً عن عدم تناسب اختلاف الأعمال مع اختلاف المرتبات (٣) .

وقد أصدر الرئيس الأمريكى دوايت أيزنهاور فى ٢١ مارس سنة ١٩٥٤ أمراً

(١) John D. Millett, Government and Public Administration, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, Toronto, London, 1959, p. 330.

(٢) راجع : جون ميليت ، المرجع السابق ، ص ٣٣٠ ، وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٦ . وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٥ .

(٣) ديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ .

تنفيذيا بجميع الوظائف العليا في مجموعة فائقة أطلق عليها المجموعة C . وقد استثنيت وظائف تلك المجموعة من الخضوع القواعد العامة المتعلقة بالخدمة المدنية ، وذلك نظراً لتعلقها بالوظائف السياسية العليا واختصاص الرئيس الأعلى بشغلها . وقد تم تحويل بعض وظائف المجموعة الأولى إلى المجموعة الجديدة (٢) .

وفي عام ١٩٥٤ ألغى قانون سنة ١٩٤٩ ، وحل محله قانون الترتيب رقم ٧٦٣ لسنة ١٩٥٤ . وبمقتضاه تم إنهاء المجموعة الثانية تحقيقاً للبساطة في نظام الترتيب ، مع قصر هذا النظام على المجموعة الأولى بدرجاتها الثمانية عشرة . وقد خصصت الدرجات الثلاث العليا (١٦ ، ١٧ ، ١٨) لشاغلي الوظائف العليا . أما شاغلو المجموعة المتناهية ، فقد ضم ٤٠٪ منهم للمجموعة الأولى ، واعتبر الباقون في حكم المتقاعدين الذين يخضعون لنفس شروط العمل في القطاع الخاص (٣) .

الفرع الثاني

نظام الترتيب العام

أولاً - خصائص الترتيب :

يعتبر نظام ترتيب الوظائف العامة في الولايات المتحدة الأمريكية من النظم الأساسية التي تحكم الخدمة المدنية . وقد كان لهذا النظام دوره بالنسبة لتشكيل الهيكل الوظيفي الحالي (٣) .

ويميز نظام الترتيب الأمريكي بمجموعة خصائص عامة تمثل فيما يلي :

-
- (١) جون ميليت ، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ .
 - (٢) فيفندر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٣ . ووليسام يونج ، يوندج ، المرجع السابق ، ص ٣٩٨ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٣ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٩ وما بعدها . ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٥ .
 - (٣) ليونارد هوليت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ وما بعدها .

١ - انعدام الكدورات الفائقة :

ذلك أن إعمال مبدأ تأقيت شغل الوظائف العامة يبعد عن الإدارات الأمريكية الكدورات الإدارية الدائمة التي تتضمن سلبا وظيفيا متدجا يستغرق صموده الحياة العملية للموظف . ولذلك يمكن للموظف العام الأمريكي الالتحاق بإحدى الوظائف العامة دون الانتهاء إلى أى كادر أو الارتباط بأى سلم ، وذلك فى أى وقت طالما أنه استوفى شروط شغل الوظيفة ، ويمكنه كذلك تركها والالتحاق بعمل آخر فى أى وقت ، ويمكنه أيضاً العودة لشغل وظيفة ذات درجة تملو درجة وظيفته ، طالما أنه يتقدم لاجتياز الاختبار الذى يعقد للمتقدمين إليها سواء من داخل الوظيفة العامة أو من خارجها . بما أن الإدارة يمكنها الاستغناء عن موظفيها فى أى وقت (١) .

٢ - الترتيب الموضوعى :

تستوجب الموضوعية فى شغل الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية عدم ترتيب تلك الوظائف على أساس ظروف الموظفين الشخصية أو مؤهلاتهم الدراسية ، بل تستوجب ترتيبها على أساس أعمال الوظائف وما تتضمنه من صوبات ومسئوليات ، بما يجعل هذا الترتيب ترتيبا حقيقيا ، ولا يجعله ترتيبا للموظفين كما هو الحال داخل الدول الأوروبية .

ولذلك تستلزم عملية الترتيب تحليلا تفصيليا دقيقا لكل عمل وظيفى إلى العناصر التى يتكون منها ، فضلا عن الاسناد إلى تلك العناصر فى تقويم العمل ووضعها فى المكان المناسب بالذبة لسائر الأعمال ، مع تحديد الدرجة التى توضع فيها كل وظيفة

(١) فيفغر ويرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . ودوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٦٢ ، ٢٦٣ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٢ وما بعدها . وشارل ديباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٩ وما بعدها . وجلال الدين أحمد قاسم ، عبد الحليم مرسى طه ، الملاحق الرئيسية لنظام الخدمة المدنية للفيدرالية فى الولايات المتحدة الأمريكية ، المنظمة للتربية للعلوم الإدارية ، مركز البحوث الإدارية ، جامعة الدول العربية ، للقاهرة ، فبراير ١٩٧٢ ، ص ٣٣ وما بعدها .

مما يحقق الارتباط الوثيق بين الدرجة والوظيفة ، وبمعدل الدرجة وحدة عمل حقيقية لا مجرد وحدة مالية أو بشرية^(١) .

ولا يستند الترتيب الأمريكى إلى التخصص العام أو الثقافة العامة للموظف بل يستند إلى التخصصات الدقيقة أو المهارات الخاصة لدى الموظف العام. ويساعد نظام التعليم في الولايات المتحدة على توفير تلك التخصصات . ولذلك يؤدي الترتيب الأمريكى إلى تعدد وتنوع المستويات والدرجات الوظيفية ذات الاختلافات الدقيقة^(٢) .

٣ - ارتباط الأجور بالترتيب :

تؤدى موضوعية الترتيب في الولايات المتحدة إلى إيجاد ارتباط وثيق بين نظام الترتيب ونظام الأجور. إذ ينتهى الترتيب الموضوعى للوظائف بتقويم لسلل وظيفة ، مع الربط بين الأجور وأعمال الوظائف ، بحيث يتقاضى كل من يقوم بأعمال الوظيفة الأجر المقرر لها ، وذلك بغض النظر عن مؤهلاته الدراسية أو مدة خبرته العملية .

ولذلك يعنى قانون ترتيب الوظائف العامة في أمريكا بتحديد أجور معظم وظائف الإدارة المركزية وفي مقدمتها الوظائف العليا ، مع تحديد الحد الأدنى والأقصى بالنسبة لمرتب كل درجة على حدة^(٣) .

(١) فيفندر وبرستنس ، المرجع السابق ، ص ٢٩٥ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٧٠ ، ٤٧١ . وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى للجهاز للحكومى ، المرجع السابق ، ص ٦٩ وما بعدها .

(٢) ليونارد هوليت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ . وجون مبلت ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ . وفيفندر وبرستنس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٢ وما بعدها ، ص ١٢٩ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٩٩ .

(٣) جلين سقال ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ . وديموك ، ديموك ، كوينج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ وما بعدها . وليونارد هوليت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ ، ٣٥٦ . راجع كذلك : نصيف اسطفانوس ، قوانين (م ١٠ - ترتيب الوظائف)

يبدأ أن البعض يرى أن الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية بدأت تسجعه نحو الاصطباغ بفكرة « المهنة الناعمة » التي تميز النظام الوطني الأوربي . إذ لم يستطع النظام الوطني الأمريكي تحمل التعقيدات المتزايدة في مجال الإدارة الحديثة ، وتزايد أهمية التدريب المستمر واكتساب الخبرات الطويلة في مجال الخدمة المدنية ، ولذلك بدأت نظم الوظيفة العامة الأمريكية تقترب من النظم الوظيفية السائدة في دول غرب أوروبا مع اقتباس بعض مبادئها . وفي مقدمتها نظام الوظيفة العامة الإنجليزية^(١) .

على أنه أيا كان الأمر . فإن أصحاب هذا الرأي لا ينكرون أن نظام الوظيفة العامة الأمريكية مازال يختلف مع ذلك عن نظام الوظيفة الأوربية ، وأن الاتجاه نحو النظام الأوربي لا يعتبر انهماجا عاما^(٢) . وذلك نظرا لانحصاره في وظائف الكادرات العسكرية (في غير وقت الحرب) ، والإدارة الخارجية ، والإدارات المتعلقة بالصحة العامة ، والمطافئ ، والبريد^(٣) .

هذا وقد طبقت فكرة المهنة الناعمة لأول مرة داخل الولايات المتحدة الأمريكية في مجال السلك الدبلوماسي . وكان ذلك حين صدر قانون العاملين الدبلوماسيين في سنة ١٩٤٦ ، بعد أن بدأ الأمريكيون يقدرون أهمية الخبرة الطويلة في مجال أعمال الخدمة المدنية ، وهم كناية الانتماء السياسي للقيام بتلك

للخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية (مترجمة لأمريكية) ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، مركز البحوث الإدارية ، جامعة الدول العربية ، للقاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ١٣٥ وما بعدها .

(١) فيليكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٢ . وهنري بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ وما بعدها . وفرانسوا جازيه . المرجع السابق ، ص ٥٥ ، ٥٦ . ومارتين لامارك ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ .

(٢) هنري بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

(٣) راجع :

Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor

A. Thompson, Public Administration, Alfred A. Knopf, 9th edition, New York, 1966, p. 335.

وكذلك : فيغنز وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . وجلين ستال ، ليرجع السابق ، ص ١٣٥ ، ١٣٦ .

الأعمال . وقد أخذت بعض الإدارات الأخرى بنفس الفكرة مع اتباع الأسلوب الشخصي في الترتيب . ومنها إدارة السلك العسكري وإدارة الأطباء والجراحين والمرضين في هيئة المحاربين القدامى (١) .

وفي سنة ١٩٥٥ أوصت لجنة هوفر الثانية بتنظيم الوظائف العالية (الدرجات من الخامسة عشرة حتى الثامنة عشرة) على أساس فكرة المهنة القائمة والأسلوب الشخصي في الترتيب . وحاولت حكومة دوايت أيزنهاور تنفيذ مقترحات هذه اللجنة ، كما وضعت ولاية كاليفورنيا برنامجا من أجل إعداد بعض المكافرات الدائمة (٢) .

وفي ١٧ نوفمبر سنة ١٩٦٦ أصدر الرئيس الأمريكي ليندون جونسون أمرا رئاسيا بتحويل بعض الدرجات العليا (من ١٦ إلى ١٨) إلى نظام المهنة الدائمة ، بحيث يكون التعيين في جميع وظائفها تمينا دائما ، ما لم ترخص لجنة الخدمة المدنية بغير ذلك حينما تكون الوظيفة ذاتها غير دائمة ، أو حينما تظهر للمرفق المختص حاجة استثنائية عاجلة إلى شغل إحدى الوظائف مع علم انتظار لإجراءات التمين الدائم ، على أن يكون ذلك على سبيل الاستثناء ومقيدا بمهلة معينة ، وبما لا يتجاوز نسبة محددة من مجموع وظائف المرفق ، وألا يمتد ذلك إلى الوظائف التي تتعلق بالإدارة الداخلية للمرفق (٣) .

(١) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ ، ١٣٦ ، وفيغفر وبرستنس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . وسليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، هامش ص ٣٧٠ . وجلال الدين أحمد قاسم وعبد الحليم مرسى طه ، المرجع السابق ، ص ٤٥ . وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٤١ وما بعدها .

(٢) جون ميليت ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ ، وفيغفر وبرستنس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ ، ٢٧٥ ، ٢٨٣ .

(٣) رلج :

Ira Sharkansky, Public Administration Policy Making in Government Agencies, Rand McNally College Publishing Company, 2nd edition, Chicago, 1973, pp. 146, 147.

وكذلك : مارتين لامارك ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ وما بعدها .

وطبقا لذلك الأمر الرئاسي لم يعد من الجائز تعيين أشخاص من خارج المرفق لشغل وظائف الدرجات ١٦ و ١٧ و ١٨ قبل التحقق من علم وجود من يصلحون للرقية إليها من بين شاغلي الدرجات الأدنى سواء في المرفق ذاته أو في سائر المرافق. إلا أن التحيين بها أو الرقية إليها ظل محتفظا بالطابع الموضوعي، حيث لا يجوز التعيين أو الرقية في تلك الوظائف إلا لمن تتوفر فيه متطلبات التأهيل الموضوعية المحددة للوظيفة ويكون متخصصا في أعمالها تخصصا دقيقا (١).

يبد أن نظام المهنة الدائمة لم يمتد إلى وظائف السلطين التشريعية والقضائية، كما أنه لم يشمل المميين بقرارات من رئيس الجمهورية أو العاملين بالمرافق التي تخضع لنظم ترتيب خاصة مثل هيئة وادى التنسى ولجنة الطاقة الذرية والنيابة العامة. وقد تقرر أن الموظف الذى يشغل إحدى الدرجات ١٦ و ١٧ و ١٨ ويستثنى من نظام المهنة لمدة خمس سنوات يجب أن يحول إلى المهنة الدائمة، أو أن يعين في إحدى وظائف الدرجة الخامسة عشرة فأقل أو أن يفصل نهائيا من الخدمة (٢).

على أن تحول نظام الوظائف العليا في أمريكا إلى نظام المهنة الدائمة لم يحل دون اختلاف تلك الوظائف اختلافا جوهريا عن الوظائف العليا في إنجلترا إذ لا توجد في أمريكا تلك الصفوة المختارة من الموظفين ذوى الخبرة الإدارية الطويلة الصاعدين إلى المجموعة الإدارية في إنجلترا من المجموعات الأدنى، بعد أن قضا سنوات عمرهم في خدمة الإدارة العامة. ومن غير المتطفر أن يتوفر قريبا مثل هؤلاء في أمريكا، وذلك بسبب فكرة التأفيت اتي يأخذ

(١) مارتين لامارك، المرجع السابق، ص ٩٥، ١٩٧ وما بعدهما، وشارل ديباش، المرجع السابق، ص ٤٧٢.

(٢) وقد أنشئ في جامعة فرجينيا في سنة ١٩٦٨ معهد فيدرالى لتطوير نظام المهنة للوظائف العليا. ويلتحق به جميع موظفى الدرجة ١٦ بصفة دورية، يبدأ بالممتازين منهم. راجع: مارتين لامارك، المرجع السابق، ص ٩٨، ١٠٤، ١٩٩.

بها الأمريكيون بمقولة أنها تقضى على البيروقراطية وتستبعد أرستقراطية الوظيفة العامة^(١).

ولذلك يؤكد القائلون باتجاه الوظيفة العامة الأمريكية نحو فكرة المهنة الدائمة ، أن نظام الوظيفة مازال قائما في أمريكا ، لأن هذه الفكرة تتعارض مع الصورة التقليدية للوظيفة العامة الأمريكية وطبيعة العقلية الأمريكية التي تؤمن بأن تمتع الفرد بحرية تغيير جهة عمله تعتبر من الحريات الأساسية التي تمنح تصف أصحاب الأعمال . وهو الأمر الذي أدى إلى عدم امتداد كل أفكار النظام الأوروبي إلى الولايات المتحدة الأمريكية^(٢) .

وعليه ، فإنه يمكن القول بأن الاتجاه نحو نظام المهنة الدائمة من جانب الولايات المتحدة الأمريكية يعتبر اتجاها محدودا ، وهو يقتصر من ثم على كادرات معينة . وما زالت الوظيفة العامة تقوم على فكرة التأقيت داخل معظم الإدارات . إذ يتصور انتشار فكرة المهنة الدائمة بصورة شاملة في أمريكا ، نظرا لتعارض هذه الفكرة مع النظرة الأمريكية للحرية والديمقراطية ، واعتماد الوظيفة العامة هناك اعتمادا أساسيا على التخصصات الدقيقة^(٣) .

كل ذلك بالرغم من أن التجربة الإدارية أثبتت فشل فكرة التأقيت التي تقوم عليها الوظيفة العامة الأمريكية ، وحاجة الخدمة المدنية إلى الاستقرار وظل المهنة الدائمة التي تساعد على تحقيق الخبرات الإدارية الطويلة ، مع تحقيق الاعتماد على الاعتبارات السياسية ، وتوفير الولاء والاتناء للإدارة العامة ،

(١) Peter H. Cjogard and Hans H. Baerwald, The American Republic, Its Government and Politics, Harper and Row Publishers, New York, Evanston and London, 1964, pp. 449, 450.

(٢) فرانيسوا جازيبه ، المرجع السابق ، ص ٥٥ ، ٥٦ . وجيسرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٤١ وما بعدها . وهنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

(٣) راجع : جون ميليت ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ .

فضلا عن فتح مجال العمل أمام ذوى التخصص العام^(١) . وقد شعر الموظفون الأمريكيون بم حاجتهم الماسة إلى الاستقرار الوظيفي والمادى منذ وقوع الازمة المالية والاقتصادية العالمية بين عامى ١٩٢٩ و ١٩٣٣^(٢) . ولذلك أوصت جميع اللجان التى شكلت لإصلاح نظام الخدمة المدنية منذ سنة ١٩٣٦ حتى سنة ١٩٥٥ بضرورة إقامة هيكل دائم للوظيفة العامة . إلا أن كل ذلك لم يلق استجابة ملبوسة فى التطبيق العملى^(٣) .

ثانيا - إجراءات الترتيب :

يرتكز ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية على عمليتين رئيسيتين ، تتمثلان فى وضع خطة الترتيب اللازمة ، ثم وضع كل وظيفة فى المجموعة المناسبة . وتقوم هذه الخطة على أساس توصيف الوظائف مع تقسيمه إلى مجموعات تسمح بإيجاد المكان المناسب لكل وظيفة^(٤) .

وتبدأ أولى إجراءات الترتيب بعملية إحصاء الوظائف المختلفة ، مع وضع وصف تفصيلي لكل وظيفة على ضوء مواصفات نموذجية معينة ، على أن تخصص لكل وظيفة بطاقة تثبت مواصفاتها . وهذه هى عملية توصيف الأعمال Job Description . وتشمل مواصفات الوظيفة الاسم الذى يدل عليها ، ونوع العمل وطبيعته ، وبيان الواجبات والمسئوليات التى تتضمنها ، هذا فضلا عن

(١) راجع : مقال لـ Richard L. Schott بعنوان :
Public Administration as a Profession : Problems and Prospects.

فى :
Public Administration Review
المرجع السابق ، مجلد رقم ٣٦ ، للعدد الثالث ، مايو - يونيو ١٩٧٦ ،
ص ٢٥٣ .

(٢) جيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٤٢ ، ٤٣ .
(٣) فيفغر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . وجيرار كوناك ،
المرجع السابق ، ص ٤٤ .
(٤) راجع : الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٨ وما بعدها .
وليونارد هرايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ وما بعدها . وجيرار كوناك ،
المرجع السابق ، ص ١١٢ وما بعدها .

أهداف الوظيفة، وطبيعة العلاقة بينها وبين الوظائف الأخرى، ومطالب التأهيل اللازمة لممارستها كحد أدنى، وذلك إلى جانب أمثلة تصورية لما تتضمنه من أعمال إلى غير ذلك^(١).

ويتم بعد ذلك تقسيم الوظائف المتشابهة إلى مجموعات Classes بحيث تضم المجموعة الواحدة جملة الوظائف التي تتشابه من حيث نوع العمل ومستوى الصعوبة والمسئولية ومطالب التأهيل، على أن تخضع لمعاملة موحدة فيما يتعلق باختبارات الصلاحية وشروط التمييز ومستوى الأجور. ولذلك يؤدي هذا الإجراء إلى اختلاف عدد الوظائف التي تتضمنها المجموعة الواحدة، كاحتواء بعض المجموعات على آلاف الوظائف واقتصار بعضها على وظيفة واحدة^(٢).

ويأتي بعدئذ تعريف كل مجموعة تعريفا واضحا عن طريق نماذج موحدة تتضمن البيانات الأساسية التي تميز المجموعة عن غيرها. ويطلق على هذه النماذج اسم مواصفات المجموعة (Class Specification) or (Class Description) وهي تتضمن عناوين المجموعة، والواجبات والمسئوليات التي تتعلق بوظائفها وأمثلة تصورية للأعمال التي تتضمنها، والحد الأدنى بشأن مطالب التأهيل اللازمة لأشغالها، ومعدلات الأجور التي تقرّر لأشغالها^(٣). على أن يتم بعد ذلك تكوين الدرجات Grades، بحيث تضم كل درجة مجموعة الأعمال التي تتعامل فيها يتعلق بمستوى الصعوبة والمسئولية ومطالب التأهيل ومعدلات الأجور، ولأن تختلفت من حيث نوع العمل. وبذلك يتم ترتيب الدرجات ترتيبا رأسيا. وهذا ولما كان الهيكل الوطني للمؤسسات الكبيرة يضم عادة آلاف الدرجات فإن وظائف هذه المؤسسات تقسم عادة إلى مجموعات كبيرة Groups مثل

-
- (١) راجع: تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا، المرجع السابق، ص ٨٣ وما بعدها. وبيجورز ومايرز، المرجع السابق، ص ٣٤٨. وفيغنز وبرستس، المرجع السابق، ص ٢٩٩ وما بعدها. وجلين ستال، المرجع السابق، ص ١٥٤ وما بعدها. وفرانسوا جازييه، المرجع السابق، ص ٥٢، ١٢٥ وما بعدها.
- (٢) جلين ستال، المرجع السابق، ص ١٥٦ وما بعدها. وجالار قاسم وعبد العظيم طه، المرجع السابق، ص ٣٦.
- (٣) ليونارد هوايت، المرجع السابق، ص ٣٥٤.

المجموعة الاقتصادية والمجموعة المالية والمجموعة الاجتماعية ، كما تقسم كل منها إلى مجموعات فرعية Series ترتب حسب أسماؤها ترتيباً أبجدياً^(١) .

ويستند تحديد الدرجات التي توضع فيها الوظائف إلى جملة عناصر ومنها : مدى خضوع شاغل الوظيفة للإشراف ومدى إشرافه على الغير - مدى قدرته على التصرف المستقل - ما تحتاجه ممارسة الوظيفة من المؤهلات العلمية والخبرة العملية - مقدار توفر بعض القدرات والمعارف والمهارات - درجة الصموية والمسئولية التي تتضمنها أعمال الوظيفة - مدى الإدراك العميق لموضوع التخصص . وقد يستند تحديد الدرجة أحياناً إلى مدى قيام شاغل الوظيفة ببعض الإنجازات القومية البارزة أو البرامج التخطيطية الكبرى . أو التمتع ببعض الصفات القيادية^(٢) ، هذا مع ضرورة تقسيم كل عنصر من تلك العناصر إلى مستويات مختلفة ، كتقسيم العنصر المتعلق بمدى خضوع شاغل الوظيفة للإشراف إلى المستويات التالية : الخضوع للإشراف المباشر - الخضوع للإشراف العام - الخضوع للإشراف الإداري المباشر - الخضوع للإشراف الإداري العام - الخضوع للتوجيه الإداري - الخضوع للتوجيه الإداري العام (وهو أعلى المستويات الوظيفية وأقل درجات الخضوع للإشراف الغير)^(٣) .

(١) جلين ستار ، المرجع السابق ، ص ١٥٤ وما بعدها .

(٢) Marshall Edward Dimock and Gladys Ogden Dimock ،

Public Administration, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1964, p. 201.

راجع كذلك : تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، والنماذج المرفقة بنهاية التقرير ، المرجع السابق ، ص ٩٢ ، ٢٤٥ ، ٢٣٧ وما بعدها .

(٣) ويلاحظ أن المصطلحات التي تستخدم في وصف الدرجات يتم اختيارها بدقة حتى تعبر عن واجبات الوظيفة ، وتفرق بين الدرجة والدرجة السابقة عليها أو للتالية لها . ومن ذلك على سبيل المثال أن الدرجات الوسطى في نظام الترتيب تتضمن صعوبة ومسئولية « كبيرتين » ، بينما تتضمن الدرجات العالية صعوبة ومسئولية « عاليتين » ، أما للدرجات الأعلى فتتضمن صعوبة ومسئولية « بارزتين » ، في حين أن أعلى الدرجات تتضمن صعوبة

ويعر من الوظائف والمجموعات والدرجات في الولايات المتحدة الأمريكية برمز رقمية وأبجدية ، وذلك من أجل الاختصار وتسهيل إعداد ميزانية الوظائف وتيسير حفظ البيانات واستخدامها . ولذلك يرمز إلى الجدول العام General Schedule بالحرفين الأولين G.S. ويرمز إلى الدرجات الثمانية عشرة التي ينقسم إليها ذلك الجدول بالأرقام من ١ إلى ١٨ . ويرمز إلى مجموعات الوظائف بالحرف الأول من اسم المجموعة ، فيرمز إلى مجموعة الوظائف المهنية

=

ومسئولية « استثنائيتين » . ونورد فيما يلي - للدلالة على مدى ما يتضمنه نظام الترتيب الأمريكي من الحقة والتفصيل والموضوعية والتخصص - مثالا لبعض العناصر التي يمكن أن تدخل تحت بند واحد من بنود مواصفات لفئات وهو بند « المعارف والقدرات » :

للقدرة على فهم واتباع التعليمات - إجادة اللغة الإنجليزية - الكفاءة في استخدام الآلات للكتابة والحاسبة والإلكترونية وغيرها - المهارة في استخدام الأدوات لليدوية البسيطة - القدرة على التخطيط والإشراف والإدارة - للقدرة على تحريك العمال والفنيين والمساعدين والميكانيكيين وغيرهم - القدرة على تحليل الحقائق بوضوح والاستفادة منها - القدرة على تطبيق القواعد القانونية بدقة - القدرة على حل المشاكل الصعبة واتخاذ القرارات السريعة بشأنها - القدرة على تحليل ظروف العمل وتكييفها - القدرة على التعرف على الاحتياجات الاقتصادية الأساسية للإدارة - القدرة على إعداد البيانات المطلوبة للخطط المستقبلية - القدرة على وضع الخطوط الرئيسية للأبحاث العلمية - القدرة على التنظيم العلمي للعمل - القدرة على قيادة أعداد ضخمة من الموظفين - الدقة والسرعة في إجراء العمليات الحسابية والمراجعة والميزانيات - اللياقة الشخصية والمظهر اللائق للتعامل مع رجال الأعمال والمهنيين وممثلي الهيئات - الخبرة بالشئون القضائية - القدرة على التعاون مع الآخرين وعلى كسب ثقتهم - القدرة على وزن الأمور بدقة ووضوح بما يؤدي إلى إصدار القرار السليم في الوقت المناسب .

وقد أورد بعض الكتاب ما يقرب من ٤٠ عنصرا آخر من العناصر التي يمكن أن تدخل تحت نفس البند من بنود مواصفات لفئات ، وهو بند « المعارف والقدرات » . كما أوردت لجنة للخدمة المدنية الأمريكية نموذجا لتوصيف وظيفة واحدة وقد قسمته إلى ٥١ بندا مختلفا . راجع ديموك ، ديموك ، المرجع السابق ، ص ٢٠١ وما بعدها . وكذلك تقرير جمعية للخدمة المدنية للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٢٦٧ ± ٢٦٨

Professional Jobs على سبيل المثال بالحرف P . أما المجموعات الفرعية فيرمز لها بعدة أرقام ، إذ يرمز إلى وظائف المهندسين مثلا بمجموعة الأرقام من ٨٠٠ إلى ٩٠٠ (١).

وقصارى القول أن خطوات ترتيب الوظائف العامة في الولايات المتحدة الأمريكية تتمثل باختصار في أن واجبات الموظفين تصبح وظائف Positions ، كما تصبح الوظائف المشابهة مجموعات Classes ، أما المقارنة بين المجموعات فتنسب إلى درجات Grades (٢).

ثالثا - سلطة الترتيب :

يتم تحديد القواعد الأساسية لعملية ترتيب الوظائف العامة بموجب تشريع يصدر من الكونجرس الأمريكي . أما القواعد التفصيلية لهذه العملية فتم بموجب قرارات إدارية ، مع الإلتزام بالقواعد الأساسية . وهذا هو المبدأ العام وهو مبدأ سليم وضعه قانون سنة ١٩٤٩ لتوزيع مهمة الترتيب بين السلطين التشريعية والإدارية . وإن كان الكونجرس الأمريكي لم يلتزم تماما بالمبدأ الذي وضعه قانون الترتيب ، إذ يتدخل أحيانا في تحديد مستوى الصعوبة والمسئولية بالنسبة للعمل الذي تتضمنه كل درجة بطريقة تفصيلية . فقد وضع ثمانى عشرة قائمة تفصيلية لمواصفات الدرجات الثمانى عشرة التى يحتويها الجدول العام ، الأمر

-
- (١) وليام يونج ، المرجع السابق ، ص ٣٩٨ . وليونارد هوليت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٦ . وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٥ .
(٢) ديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٢١ .
وراجع تفاصيل مواصفات الدرجات الثمانى عشرة التى تنقسم اليها الوظيفة العامة الأمريكية فى :

F.P.M. Supplement 980-1 (Civil Service Laws).

- المرجع السابق ، ص ٨٧ وما بعدها . وكذلك : نصيف اسطفانوس ، قوانين الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ وما بعدها . وتقدير جمعية للخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ وما بعدها .

الذى لا يتعلق في رأينا بنطاق القواعد الأساسية لعملية الترتيب^(١).

وقد حدد الكونجرس الأمريكى أيضا القواعد العملية لأعمال نظام الترتيب كما حدد التماذج اللازمة لتطبيق ذلك النظام . ولكنه فوض لجنة الخدمة المدنية في وضع مواصفات المجموعات ، كما أعطى هذه اللجنة حق تعديل نظم الترتيب التى تضعها الإدارات المختلفة بالمخالفة للقواعد العامة ، وحق سحب سلطة الترتيب من الإدارات التى تفشل في تطبيق النظام والحلول عمليا في انمام عملية الترتيب . إلا أن اللجنة المذكورة اضطرت بدورها إلى إسناد بعض تلك المهام إلى الإدارات بسبب ضخامة عمليات الترتيب على مستوى الإدارة المركزية ، وذلك بعد أن وضعت هذه اللجنة - بالتعاون مع تلك الإدارات - القواعد اللازمة للترتيب متضمنة جملة المسؤوليات التى يجب أن تحتوبها وظيفة معينة حتى يمكن وضعها في ترتيب معين ، لتسترشد بها الإدارات في عملية الترتيب^(٢).

وقصارى القول أن توزيع مهمة ترتيب الوظائف العامة بين السلطات المختلفة في الولايات المتحدة الأمريكية يتمثل في أن الكونجرس الأمريكى يضع القواعد الرئيسية للترتيب ، على أن تجعل لجنة الخدمة المدنية تلك القواعد أكثر تحديدا ، ثم تقوم الإدارات بنماة بوضع النظم التفصيلية التى تتفق مع تلك القواعد^(٣). ثم تخضع نظم الترتيب للمراجعة المستمرة بهدف متابعة تطورات النظم الإدارية ومحتويات الأعمال ومواصفات الوظائف . ويتم تلك المراجعة بواسطة الإدارات المختصة في ظل رقابة لجنة الخدمة المدنية ، فيما

(١) راجع قوانين الخدمة المدنية الأمريكية F.P.M. المرجع السابق ، ص ٨٧ وما بعدها • وليونارد هويت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ ، ٣٥٦ .
وتقرير جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة وكندا ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ وما بعدها •
(٢) راجع قوانين الخدمة المدنية الأمريكية F.P.M. المرجع السابق ، ص ٩٤ • ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٢١ •
(٣) ليونارد هويت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٨ •

عدا الوظائف العليا (الدرجات من ١٦ إلى ١٨) حيث يتم ترتيبها ومراجعتها بواسطة اللجنة مباشرة (١) .

(١) تطبق الولايات المتحدة الأمريكية نفس للقواعد والمبادئ، العمامة التي تطبقها الحكومة المركزية في ترتيب وظائفها العامة ، ولا تختلف عنها سوى في بعض التفاصيل الفرعية ، مثل تحديد العناصر التي تتضمنها مواصفات كل فئة ، وهو اختلاف طبيعي ناشئ عن قيام السلطات المختصة بالترتيب في كل ولاية أو مدينة بوضع مواصفات وظائفها بنفسها ، حيث توجد لجنة للخدمة المدنية بوحدة للإدارة العامة (Public Administration Service)

في كل ولاية أو مدينة كبرى ، تقوم بوضع الخطط التفصيلية لترتيب الوظائف بها (تعدها وحدة الإدارة العامة وتقرها لجنة الخدمة المدنية) على ضوء للقواعد والمبادئ العامة الواردة في قانون ترتيب الوظائف الفيدرالي .

فقد قامت كل من ولايتي (Wisconsin)، (Massachusetts) على سبيل المثال بتحديد أربعة عناصر كمواصفات للفئة وهي عنوان الفئة ، وبيان بالواجبات والمسئوليات التي تتضمنها ، والحد الأدنى لمتطلبات التأهيل لشغلها ، ثم بيان بأمانة تصورية لأعمالها . أما ولايتي (Alabama, Arkansas) فقد استبدلتا بعنصر «الواجبات والمسئوليات» عنصرا أكثر شمولاً وهو «تعريف الفئة» ويشمل إلى جانب للواجبات والمسئوليات : درجة الإشراف التي يمارسها شاغل الفئة ، ودرجة الإشراف التي يخضع لها ، وتقويم للواجبات والمسئوليات . بينما اكتفت ولاية Ohio بثلاثة عناصر فقط وهي : عناوين الفئة ، الواجبات النموذجية، والحد الأدنى لطالقات التأهيل . وخصصت Detroit بندا للحد الأدنى للسنة اللازمة لشغل كل وظيفة .

وأضافت مدينة Seattle إلى تلك العناصر عنصرا خامسا وهو «نوع التدريب والخبرة المفضلين» . بينما أضافت مدينة Los Angeles إلى العناصر الأربعة عنصر «الامح الميزة للعمل» . وجسيهما كما يتضح لنا اختلافات فرعية لا تؤثر على الأفكار العامة التي تحكم عملية الترتيب . كما أن هناك اتفقا على العناصر الرئيسية التي لابد من توافرها في مواصفات الفئات ، كمعناؤ الفئة وبيان أهم واجباتها والحد الأدنى لطالقات التأهيل اللازمة لشغلها .

يراجع تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، للرجع للسابق ، ص ٢٥٠ ، ٣٧٣ وما بعدها .

الفرع الثالث

نظم الترتيب الخاصة

توجد بالولايات المتحدة الأمريكية فئات عديدة من الوظائف العامة مستقاة من نظام الترتيب العام ، إذ تخضع لنظم ترتيب خاصة تصل في الإدارة الفيدرالية وحدها إلى ٣٠ نظاماً تحكّم أكثر من ٥٥٪ من الموظفين الفيدراليين ، ومن هذه الفئات السلطة القضائية والسلطة الدبلوماسية والقنصلية والقوات المسلحة والشرطة وهيئة البريد والبرق وهيئة الكهرباء والمياه وهيئة المحاربين القدامى وهيئة مشروع وادي التنسي والإدارة البحرية ولجنة الطاقة الذرية (١) .

وتنقسم الفئات المذكورة إلى قسمين : قسم استثنى من الترتيب العام بالنص الصريح في القوانين الخاصة بالسلكين الدبلوماسي والقنصلي ، والسلطة القضائية ، والنيابة العامة ، ولجنة الطاقة الذرية ، ومكتب التحريات الفيدرالية ، وهيئة الكهرباء والمياه ، وهيئة البريد والبرق ، وهيئة المحاربين القدامى ، والمكتب المركزي للأبحاث ، وهيئة مشروع وادي التنسي ، وجهاز الأمن القومي (٢) . أما القسم الآخر فقد استثنى من الترتيب العام بواسطة لجنة الخدمة المدنية التي تمنع بسلطة إخراج بعض الفئات من النظام العام ، ومن ذلك : المحامون ، ولوعاظ الدينيون ومخبرات الاتصال في القوات الجوية والبحرية ، ومراجعو البنك المركزي في وزارة الخزانة ، ومدير المعهد القومي لأمن المواصلات (٣) .

(١) William Vernon Holloway and Emile B. Ader, American Government : National, State, and Local, The Roland Press Company, New York, 1959, p. 231.

(٢) مارتين لامارك ، المرجع المسابق ، ص ٩٨ . وهولواي وليدر ، المرجع السابق ، ص ٢٢١ .

(٣) هولواي وليدر ، المرجع السابق ، ص ٢٢١ . وعبد الحليم طهوجلال قاسم ، المرجع السابق ، ص ٦٢ وما بعدها .

وتتميز غالبية الترتيبات الخاصة بالولايات المتحدة الأمريكية بانقسامها إلى عدد ضخم من المستويات الوظيفية ، شأنها في ذلك شأن الترتيب العام .
إذ توجد في السلك القضائي على سبيل المثال عدة مستويات وظيفية ، تبدأ بوظائف معاوني القضاء مثل المحضرين (Bailiffs) ومقرري المحاكم (Court Reporters) والحكام (Referees) والسكبة (Clerks) والمفوضين الذين يصدرون الرخص ويتلقون الدعاوى المبدئية في القضايا الجنائية (Deputies) .

ويوجد في المستوى الأعلى لمجموعة معاوني القضاء لدى محكمة كل منطقة مدعي (Attorney) ومساعدون. وكذلك مستدعي المحلفين (Summon Juror) وهو المختص باستحضار المحلفين والقبض على الجناة وتنفيذ قرارات المحاكم ، وهي ذات الوظيفة التي يمارسها الممدة (Sheriff) داخل الولايات (١) ، هذا بالإضافة إلى المستويات الخاصة بقضاة الدرجة الأولى ، وقضاة الدرجة الثانية ، وقضاة المحاكم الدستورية ، وقضاة المحكمة العليا ، ورئيس القضاة (٢) .

ويوجد في سلك هيئة البريد والبرق ٢١ مستوى وظيفيا تضم جميع الاعمال التي تتضمنها مرافق الخدمات البريدية . ويتمتع رئيس مجلس إدارة هذه الهيئة بسلطة الترتيب التفصيلي لوظائفها ، مع التقيد بالشريعات التي تحدد أنواع الوظائف المتعلقة بالمستويات المختلفة ، وعلى رأسها مستوى الإدارة العليا التي تضم المديرين للمساعدين والمديرين والمدير العام (Postmaster General) ، ثم مجلس الإدارة ورئيسه (٣) .

وغنى عن البيان أن المحكمة من اخضاع العاملين في مرفق البريد والبرق

United States Government, Organisation Manuel 1972- (١)
1973, Office of the Federal Register, National Archives and
Records Service, General Services Administration, Wa-
shington, 1973, p. 57.

(٢) تنظيم حكومة الولايات المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٥٥ و ٥٧ .
وحوالوى وليدر ، المرجع السابق ، ص ٢٤٢ .

(٣) تنظيم حكومة الولايات المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٥٢٣ ، ٥٢٤ .

في الولايات المتحدة الأمريكية لنظام ترتيب مستقل هي اصطباغ وظائفه بطابع خاص لا يوجد في وظائف الترتيب العام .

كما يوجد في السلك الدبلوماسي والتفصيل نظامان للترتيب ، يتعلق أحدهما بـ أعضاء التمثيل الدبلوماسي الفنيين ، وينقسم إلى ثمان فئات وظيفية ، تبدأ بالأولى وتصل إلى الثامنة التي تقابل الدرجة الثامنة عشرة بالنسبة لدرجات الجدول العام . بينما يتعلق النظام الثاني بالموظفين العاديين العاملين بالخارجية ، وينقسم إلى عشرة فئات وظيفية .

هذا وتعتبر جهة السلك الدبلوماسي والتفصيل من الجهات الأمريكية القليلة التي تخضع الوظيفة العامة للنظام الأوربي ، وهو النظام القائم على شخصية شغل الوظيفة العامة واعتبارها مهنة دائمة ومستقرة^(١) . ولذلك توجد داخل هذا السلك تفرقة بين الدرجة والوظيفة . وقد قسمت كل فئة وظيفية إلى دجتين ، بحيث ينتقل الموظف من الدرجة الأدنى إلى الدرجة الأعلى ، فتتحقق له الزيادة في مرتبه دون حاجة إلى ترقية ، وقد تم ذلك حلاً لمشكلة بقاء عضو السلك الدبلوماسي أو التفصيل في فئة الوظيفة الواحدة لمدة طويلة دون علاوات^(٢) .

هذا وقد تم ترتيب الوظائف الفنية للجنة الطاقة الذرية على النحو التالي :

١ - رئيس مجلس محلي الأمن الذري

Chairman of the Atomic Safety and Licensing Board Panel.

٢ - رئيس مجلس الأمن الذري

Chairman of the Atomic Safety and Licensing Appeal Board.

٣ - رئيس مجلس دعاوى العقود

Chairman of the Board of Contract Appeals.

٤ - رئيس المحققين

Chief Hearing Examiner.

(١) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ ، ١٣٦ . وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٤١ وما بعدها .

(٢) فوزي حبيش ، المرجع السابق ، ص ٥٠ ، ٥١ .

Secretary of the Commission.	٥ - سكرتير اللجنة
Special Assistants.	٦ - مساعدون خاصون
Commissioners.	٧ - مفوضون
Assistant to the Chairman.	٨ - مساعد الرئيس
Chairman.	٩ - رئيس اللجنة

ويعاون اللجنة في ممارسة وظائفها عدد ضخم من الموظفين الفنيين والإداريين والكتابيين^(١).

الفرع الرابع

تقدير نظام الترتيب في الولايات المتحدة الأمريكية

يتضح من كل ما سبق أن لنظام ترتيب الوظائف العامة في الولايات المتحدة الأمريكية جملة مزايا، يمثل أولها في أنه يقوم على أساس الترتيب الموضوعي، إذ يستند إلى أعمال الوظائف بما تتضمنه من صعوبات ومسؤوليات، وهو الأساس السليم في الترتيب.

يضاف إلى ذلك أن الترتيب الأمريكي يعتبر درجات الوظيفة العامة وحدة واحدة تتدرج تصاعدياً من أدنى الدرجات إلى أعلاها، مع عدم تقسيمها إلى طبقات شبه منفصلة كما هو الحال في النظام الأوربي. وهو بذلك يتفاد مشكلة الطبقيّة في الوظائف وانقسامها، ويلفي الحاجز القاتمة بين مختلف المستويات الوظيفية.

كما أن الترتيب الأمريكي يقوم على تقسيم العمل والتخصص نزولاً على مقتضى العلم الحديث، ولأن كانت مغالاة الولايات المتحدة الأمريكية في ذلك تستوجب منه حيث التطبيق الجهد الكبير والوقت الطويل والتفقات الباهظة، وهو ما لا تحتمله سوى الدول المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية.

(١) تنظيم حكومة الولايات المتحدة، المرجع السابق، ص ٣٨٢ وما بعدها.

ويمتاز الترتيب الأمريكي كذلك بأنه يساعد على إدخال عناصر جديدة في مجال الخدمة المدنية وذلك بصفة مستمرة، مما يساعد على ترقية هذه الخدمة، وبخاصة في المستويات الوظيفية العليا المسئولة عن التخطيط والتوجيه والرقابة (١).

يبد أنه يؤخذ على الترتيب الأمريكي أنه يصيب الهيكل الوظيفي بالجمود، إذ يضع الوظائف العامة المرتبة في قالب جامد يتمذر تمديده، وذلك بسبب تعقد إجراءات الترتيب أو إعادته، وبسبب إعتاده على التخصص الدقيق والإشراف في تمديد الدرجات الوظيفية، مما يؤدي في النهاية إلى صعوبة توضيح وتطبيق نظام الترتيب (٢).

كما أن الترتيب الأمريكي يفترض لدى الاستقرار الذي يكفل نجاح أعمال الإدارة العامة. ويرجع ذلك إلى عدم وجود كادرات منتظمة ودائمة، وعدم إخضاع الموظفين لنظام قانوني متكامل ومستقل. إذ يشغل الوظائف العامة موظفون غير دائمين من لا تربطهم بالإدارة العامة علاقة مستمرة، ولا يتمتعون بأية ضمانات للاستقرار في الوظيفة أو الترقى إلى الوظائف الأعلى، مما يحرمهم من اكتساب الخبرة الإدارية اللازمة، ويحرم الخدمة المدنية من الثبات والاستقرار (٣). يضاف إلى ما سبق أن النظام الأمريكي يعتمد اعتماداً أساسياً على الموظفين ذوي التخصص الدقيق Specialists أكثر من إعتاده على الموظفين ذوي التخصص العام Generalists. ويرجع ذلك إلى أسلوب الترتيب الأمريكي الذي يقوم على أساس تقسيم الوظائف العامة تقسيماً تخصصياً معقداً.

-
- (١) راجع: جلين ستال، المرجع السابق، ص ١٣٦. ولعم المتخذة.
المرجع السابق، ص ٣٩.
- (٢) ديموك، ديموك، كونيغ، المرجع السابق، ص ٢٨٥، ٢٨٦.
وليونارد هويت، المرجع السابق، ص ٥٣٠. ولوى فوجير، المرجع السابق، ص ١٥٨.
- (٣) راجع حوليت وللو، المرجع السابق، ص ٢٦٤، ٢٦٥.
(م ١١ - ترتيب الوظائف)

مع استبعاد التخصص العام بسبب قيام التعليم الأمريكى على التخصصات الدقيقة^(١) .
وذلك بالرغم من أن التخصص العام يعتبر ضرورة بالنسبة للإدارات العامة إلى
جانب التخصصات الدقيقة^(٢) .

المطلب الثالث

في إنجلترا بعد تقرير فلتون

تعرض نظام الخدمة المدنية الإنجليزي بعد سنة ١٩٦٨ لبعض التطورات
الهامة . وكان ذلك بتأثير التقرير الهام الذى قدمته إحدى اللجان إلى درجت
الحكومة الإنجليزية على تشكيلها لإصلاح نظام الخدمة المدنية ، وهى لجنة فلتون
(Fulton Commission) التى عقدت خلال الفترة من سنة ١٩٦٦ إلى سنة
١٩٦٨^(٣) . وهى من أهم اللجان التى عقدت في إنجلترا في هذا المجال . ذلك أن
المقترحات التى قدمتها تعتبر نقطة البدء في تحول فكرة الوظيفة العامة الإنجليزية
من الأسلوب الشخصى إلى الأسلوب الموضوعى ، واقتراحها من فكرة الوظيفة
العامة الأمريكية وخاصة فيما يتعلق بالترتيب .

وقد ترددت الحكومة الإنجليزية نحو ثلاثة أعوام بشأن الأخذ بمقترحات
لجنة فلتون لأن الخدمة المدنية لم تألفها من قبل ، ولأن العقليّة الانجليزية
التقليدية لا تقبل التغيير الجوهري بالنسبة للنظام الذى استقر منذ منتصف القرن
التاسع عشر^(٤) . وإن كان ذلك لم يمنع الحكومة الانجليزية ابتداء من عام ١٩٧١

(١) شارل ديباش ، المرجع السابق ، ص ٤٩٩ . ولوى فوجير ، المرجع
السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها .

(٢) برنارد جورناى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ص
٤١١ . وليونارد هوابت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ . وفرانسوا جازوييه ،
المرجع السابق ، ص ٣٦ .

(٣) راجع تفاصيل تشكيل للجنة فى : فرانك ستانسى ، الحكومة
البريطانية من ١٩٦٦ - ١٩٧٥ ، المرجع السابق ، ص ٩٨ .

(٤) وهو النظام الذى قام أساسا على مقترحات لجنة تريفيليان نورث
كوت التى انعقدت فى سنة ١٨٥٣ لإصلاح نظام الخدمة المدنية البريطانية ،
وقد سبق لنا دراستها .

من التدرج في محاولة تطبيق مقترحات لجنة فلتون . وقد قطعت في سبيل ذلك شوطا بعيدا . إلا أن النظام التقليدي لم يتخف معالاه ، وما زال الاتجاه الجديد في حاجة إلى وقت طويل لكي يفرض وجوده كاملا^(١) .

الفرع الأول

انتقادات لجنة فلتون للنظام الحالي

كان الفرع الأساسي من تشكيل لجنة فلتون - التي ضمت ١٢ عضوا من رجال الأعمال وأساتذة الجامعات والموظفين وأعضاء النقابات - هو دراسة الهيكل العام لنظام الخدمة المدنية ، والكشف عما يمتوره من قصور ، مع إصدار توصياتها بشأن الإصلاح اللازم وكيفية مواجهة المشاكل الإدارية^(٢) .

وقد انتقدت اللجنة تقسيم نظام الخدمة المدنية إلى مجموعات ، نظراً لافتقاره إلى التنسيق ، فضلا عن صعوبة إتصال الموظفين بين هذه المجموعات ، مما يسبب جموداً في حركة الموظفين على نحو يتعارض مع متطلبات التطور في مجال الإدارة العامة كما انتقدت اللجنة كذلك اختلاف فرص الترقية بالنسبة لكل مجموعة .

(١) راجع :

The Civil Service, Report of the Committee Fulton about the Reform of the Civil Service in England, under the Presidency of Lord Fulton, Her Majesty's Stationary Office, London, June 1968.

راجع أيضا : انسخة الفرنسية لتقرير لجنة فلتون :

Rapport Fulton sur la Réforme de la Fonction Publique en Grande-Bretagne, Documentation Française, Paris, 1968..

(Richard A. Chapman)

وكذلك : جلادن ، إدارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٦٢ وما بعدها . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٧٨ وما بعدها .
(٢) جيوفري ، المرجع السابق ، ص ٣٦١ وما بعدها . هاربر ، المرجع السابق ، ص ٨٣ وما بعدها .

وقد اعترضت اللجنة المذكورة أيضاً على نظام الخدمة المدنية العلمية ، نظراً لقيامه على نظرة تقليدية لا تتفق مع روح العصر الحديث ، وتؤدي إلى البطء في إنجاز الأعمال . إذ يقوم هذا النظام على أساس بحث العمل الواحد مرتين ، وذلك عن طريق الموظفين الإداريين أولاً ، ثم عن طريق العلماء والفنيين ثانياً . وهو ما يؤدي إلى صعوبة تحديد المسؤولية وتضارب الاختصاصات وتناقض القرارات (١) .

الفرع الثاني

مقترحات اللجنة

وعلى ضوء تلك الانتقادات ، قدمت لجنة فلتون جملة مقترحات يمكن إجمال أهمها فيما يلي :

(أولاً) ضرورة قيام الخدمة المدنية على مهنيين حقيقيين من ذوي الخبرة الطويلة في مجال الإدارة العامة ، بحيث تظم هذه الخدمة في مجموعة موحدة الاختصاصيين ذوي التخصصات العلمية والفنية الدقيقة ، إلى جانب العموميين

(١) مقال Richard Chupman بعنوان :

The Fulton Report, A Summary.

منشور في :

Public Administration, Journal of the Royal Institute of Public Administration, Hamilton House, London, Volume 1968, p. 443.

ومقال : (M.J. Fores and J.B. Heath) بعنوان :

The Fulton Report : Job Evaluation and the Pay Structure, Spring 1970, p. 15.

ومقال : (R.W.L. Wilding) سكرتير لجنة فلتون بعنوان :

The Post-Fulton Programme : Strategy and Tactics, Winter 1970, p. 391.

ومقال : (R.G.S. Brown) بعنوان :

Fulton and Moral, Summer, 1971, p. 185.

ذرى التخصصات العامة الذين يتمتعون بمحد أدنى من الخبرة الإدارية والثقافة العامة والمعلومات الأساسية ، وذلك نظراً لحاجة الإدارة العامة إليهم جميعاً في مجال إصدار القرارات المدروسة ورسم السياسات السليمة .

ولذلك اقترحت اللجنة أن تدمج في نظام موحد الخدمة المدنية العملية في مستوياتها العليا ، مع المستويات المدنية العادية .

(ثانياً) إلغاء المجموعات الأربع المتعلقة بالوظائف العامة ، على أن يوجد نظام تصاعدي موحد ومتسلسل من القاعدة إلى القمة بالنسبة لكل مجموعة مهنية على حدة ، وأن يضم جميع أعضاء الخدمة المدنية غير الصناعيين ، مما يؤدي في النهاية إلى إيجاد هيكل رئاسي موحد شبيه بالنظام السائد في الولايات المتحدة الأمريكية . هذا بالإضافة إلى وجوب احتواء هذا الهيكل الموحد على جملة سلام تضم جميع الوظائف ، وأن يقرر لكل سلم مرتب معين ؛ وأن تجمع الوظائف في مجموعات مختلفة حسب التخصص المهني ، مع تحديد شروط التعيين والترقية التي تناسب كل تخصص على حدة^(١) .

وقد استهدفت اللجنة المذكورة بذلك تحقيق قدر أكبر من المرونة لنظام الخدمة المدنية ، والاستفادة من المتخصصين ، وحسن استثمار كافة القوى العاملة وتيسير ترقية الموظفين العموميين^(٢) .

(ثالثاً) إنشاء مجموعة عليا موحدة تضم جميع الوظائف العالية وترأس جميع المجموعات المهنية ، وذلك تحت اسم (Senior Policy and Management Group) وتحتوي هذه المجموعة على الوظائف التي تبدأ من وظيفة رئيس الخدمة المدنية ، حتى وظيفة نائب سكرتير . ويعتمد الاختيار لشغل وظائفها على الخبرة الإدارية والصفات القيادية ، أكثر من إعتياده على التخصص المهني ، وذلك على

(١) راجع فرانك ستامس ، الحكومة للبريطانية ، المرجع السابق ، ص

(٢) راجع : مقال (M.J. Fores and J.B. Heath) للسابق (الإشارة إليه في مجلة (Public Administration) المرجع السابق ، ربيع سنة

خلاف الحال بالنسبة لتفاعل وظائف المجموعات المهنية المختلفة الأدنى من المجموعة العليا ، حيث يستلزم الأمر التمتع بقدر كبير من التخصص المهني (٢).

(وإيضاً) ضرورة أن تعبر المستويات المختلفة من الوظائف العامة عن مستويات مختلفة من الاختصاص والمسئولية . ولذلك فإن الترتيب الرأسي لآلية وظيفة واختيار من يشغلها ، يجب أن يقوم أولاً وقبل كل شيء على أساس تحليل وتقدير الواجبات والمسئوليات المتعلقة بها . على أن تقوم الإدارة العامة بعد ذلك باختيار الشخص الأصح لتحمل أعباء تلك الوظيفة طبقاً لما يتسع به من مؤهلات وخبرات ، دون اشتراط التقيد بالأقدمية ، بل ودون اشتراط التقيد بالموظفين الموجودين داخل الإدارة بالفعل . هذا بالإضافة إلى وجوب أن تعكس مرتبات الموظفين العموميين القيمة الحقيقية لما يمارسونه من أعمال ، فضلاً عن وجوب إجراء مقارنة عادلة ومستمرة بين هذه المرتبات وبين أجور الأعمال المماثلة في قطاعات العمل الأخرى .

الفرع الثالث

نتائج مقترحات اللجنة

أعلنت الحكومة البريطانية أمام البرلمان في ٢٦ يونيو سنة ١٩٦٨ موافقتها على ما اقترحه اللجنة بشأن إلغاء مجموعات الوظائف العامة ، مع إنشاء هيكل موحد للخدمة المدنية (٣) . وإن كانت الحكومة المذكورة لم تبدأ في اتخاذ الخطوات التنفيذية اللازمة إلا في أول يناير سنة ١٩٧١ . وذلك حين انقضت بعض الإجراءات — تطبيقاً لنخطة وضعها مجلس هوايتلي القوي — لادماج المجموعات القائمة في مجموعة واحدة ، مع إنشاء المجموعة الجديدة التي اقترحتها لجنة فلتون

(١) جيوفري فراي المرجع السابق ، ص ٣٦١ وما بعدها . وباربر ، المرجع السابق ، ص ٨٣ وما بعدها . وجارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٥ وما بعدها .

(٢) دلتيل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٨٠ .

لتنضم الوظائف العليا من أجل الجمع بين العموميين والمتخصصين معا^(١) .

وقد اتخذت الحكومة الإنجليزية خلال عامي ١٩٧٣ ، ١٩٧٤ خطوات أخرى من أجل إعادة تنظيم النخبة المدنية طبقاً لتوصيات لجنة فلتون . ولذلك بدأ نظام المجموعات المهنية يمتد تدريجياً إلى مجال العديد من الإدارات المركزية واللامركزية^(٢) . وقد اقترح تقسيم المجموعة الجديدة الموحدة - مبدئياً - إلى أحد عشر مستوى من المستويات الوظيفية ، لكي تقابل المستويات الوظيفية التي تتضمنها المجموعات الأربع^(٣) .

-
- (١) فرانك ستاسي ، الحكومة البريطانية ، المرجع السابق ، ص ١٠١ .
ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٨١ . ومقال (R.G.S. Brown)
السابق الإشارة إليه في مجلة (Public Administration) ، المرجع
السابق ، صيف ١٩٧١ ، ص ١٨٥ وما بعدها .

- (٢) راجع مقال
(C. Painter), (David Steel and Jeffery Stanyer)
عن نظام الخدمة المدنية في إنجلترا بعد تقرير لجنة فلتون (The Post
Fulton Civil Service) في مجلة : (Public Administration)
المرجع السابق ، مجموعة رقم ٥٤ ، خريف سنة ١٩٧٥ ، ص ٢٥٢ .
ومجموعة رقم ٥٣ ، شتاء ١٩٧٥ ، ص ٤٢٧ على الترتيب .
وراجع كذلك : فرانك ستاسي ، الحكومة البريطانية من ١٩٦٦ إلى
١٩٧٥ ، المرجع السابق ، ص ١٠١ .
(٣) جلان ، إدارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ .
وفرانك ستاسي ، الحكومة البريطانية ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ ، ١٠٤ .
والمستويات الأحد عشر المقترحة هي :
مساعد كتابي Clerical Assistant ، موظف كتابي Clerical Officer
كبير موظفين كتابيين 'Higher Clerical Officer' موظف تنفيذي Executive
Officer موظف تحت التمرين Administration Trainee ، كبير موظفين
تنفيذيين 'Higher Executive Officer' ، كبير موظفين تنفيذيين حرف A
Higher Executive Officer A ، موظف تنفيذي مشرف Senior
Executive Officer رئيس Principal ، رئيس مشرف Senior Principal
سكرتير مساعد Assistant Secretary
وقد أنشئت الدرجة الخامسة (موظف تحت التمرين Administration
Trainee خصيصاً للموظفين تحت التمرين ، حيث يلتحق بها خريجو

كما اقترح تنظيم عائل لمجموعات الخدمة المدنية العلمية ، مع الجمع بين الإداريين والعلميين بمستوى الإدارة العليا في تنظيم موحد^(٢). وما زالت لثنية تسج لل إجراء تعديلات جديدة في ذلك التقسيم من أجل تقسيم بعض الدرجات الواردة فيه إلى أكثر من درجة^(٣).

هذا وهناك محارلات مستمرة بشأن استخدام الأسلوب الموضوعي في إعادة ترتيب وتقوم الوظائف العامة والتخل عن الأسلوب الشخصي . إلا أن هذه المحاولات تواجه صعوبات عديدة ، وخاصة فيما يتعلق بالوظائف الوسطى والصغيرة وبذلك بسبب تمدد وتنوع تلك الوظائف في انجلترا إلى حد كبير^(٤) .

وقد ذهب البعض إلى القول بأنه قد تم بالفعل إدماج المجموعات التنفيذية والكتابية في المجموعة الإدارية^(٥) . إلا أن البعض الآخر يبدى شكوكه في أن ذلك سيؤدي إلى إحداث تعديل في الوظائف التقليدية للمجموعات الأربع ، وذلك بمعنى أن عملية الإدماج لا تعدد أن تكون مجرد إجراء شكلي بحد ، فلا يؤثر

=
للجامعة المرشعون لشغل الوظائف العالمية ممن تقل أعمارهم عن ٢٨ عاما . ثم يتم إلحاقهم بكلية الخدمة المدنية (التي انشئت أيضا تطبيقا لمقترحات لجنة فلتون) ليتدربوا تمهيدا لتثبيتهم في الدرجة الأعلى وهي « كبير موظفين تنفيذيين » ، ويهدف انشاء هذه الدرجة إلى للتنسيق بين عملية التعيين لشغل الوظائف الإدارية من خارج الوظيفة العامة ، وبين عملية ترقية شاعلى الوظائف التنفيذية إليها ، عن طريق اختيار نصف العدد المطلوب للوظائف الإدارية من بين شاعلى الوظائف التنفيذية ، واختيار النصف الآخر من بين المتحقين بالدرجة المشار إليها . وكلاهما يخضع لنفس النوع من الاختبارات والمقابلات للشخصية قبل شغله للوظائف الإدارية . وبذلك تعطى هذه الدرجة الجديدة للادارة فرصة اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العليا .

(١) راجع :

Civil Service Department, Report of 1970/1971, Second Report of the C.S.D., Her Majesty Stationary Office, London, 1971, pp. 16, 57.

(٢) جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٨

(٣) جلادن ، ادارة للحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٦

(٤) جارنر المرجع السابق ، ص ٢٥ .

على الواقع العمل لتلك المجموعات. وهو ما يوجب دراسة نظام الترتيب الانجليزي على أساس الدراسة التفصيلية الكاملة للمجموعات الأربع ، وذلك حتى يمكن استيعاب فكرة الوظائف العامة للانجليزية بصورة واقعية (١). ذلك أن النظام الانجليزي الحالي لا يمكن زواله خلال فترة قصيرة بمجرد إحداث تغييرات في الأسماء ، أو بمجرد إحلال بعض البطاقات مكان بطاقت أخرى، وهو الأمر الذي يعني ضرورة مرور وقت طويل قبل أن يظهر بوضوح تأثير حترحات لجنة فلتون (٢).

ولذلك ذهب سكرتير لجنة فلتون إلى القول بأن الطريق أمام تنفيذ توصيات هذه اللجنة ما زال طويلا وشاقا ، وأن هذا التنفيذ يحتاج مع التفاؤل إلى مرور عشر سنوات (٣). كما أن أحد أعضاء لجنة الخدمة المدنية الانجليزية يقول أن الانتقادات التي كانت توجه إلى الوظيفة العامة الانجليزية قبل قيام لجنة فلتون ما زالت توجه لها . وأن تلك الوظيفة سوف تظل قائم على ذرى التخصص العام وأن معظم الادارات لن تتمكن من تطبيق الأسلوب الموضوعي (٤) .

ونحن نعتقد بدورنا أن التقسيم التقليدي لوظائف الخدمة المدنية الانجليزية

(١) باوير ، المرجع السابق ، ص ٦٠ وما بعدها .

(٢) راجع : مقال (Petra Sheriff) الأستاذ بجامعة مونتريال بكندا بعنوان : Factors Affecting the Impact of the Fulton Report. في :
Revue Internationale des Sciences Administratives, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, Vol. 36, 1970, No. 1, p. 215.

وكذلك : جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٢ ، ١٧٣ .

(٣) مقال (R.W.L. Wilding) السابق الاشارة اليه في مجلة (Public Administration) المرجع السابق ، شتاء ١٩٧٠ ، ص ٣٩١ .
(٤) مقال (Sir James Dunnett) عضو لجنة الخدمة المدنية ونائب رئيس المعهد الملكي للإدارة العامة (RIPA) بانجلترا بعنوان :
(The Civil Service : Seven years after Fulton)

منشور في مجلة (Public Administration) المرجع السابق شتاء سنة ١٩٧٦ ، العدد رقم ، ص ٣٧١ وما بعدها .

— والذي ظهر منذ نحو ١٢٥ عاما — لن يزل من الواقع العملي على الفور ، خاصة وأن كبار موظفي المجموعة الادارية يقفون إلى جانب الوضع الخاص الذي تنفرد به مجموعتهم ، ويمسكون بالتالي ببقائهم كمجموعة متميزة عن سائر مجموعات الخدمة المدنية مما يجعلهم يقابلون النظام الجديد بمعارضة شديدة . ولذلك يمكن القول بأن التنفيذ الفعال لمقترحات لجنة فلتون يتوقف على تحقق عدة عوامل سياسية واجتماعية ، وفي مقدمتها موافقة رجال السياسة والادارة الذين يعملون بطبيعتهم إلى عدم التغيير (١) .

الفرع الرابع

تقدير نظام الترتيب الانجليزي الحديث

ما من شك في أن التطبيق الكامل لمقترحات لجنة فلتون — إن تم — سيؤدي إلى إحداث تغيير جوهري شامل في نظام الخدمة المدنية الانجليزي ، وسيعتبر تحلياً عن أفكار تريفيان — نورث كوت التي وضعت فكرة المجموعات والتي كانت تعتبر أساساً للوظيفة العامة الانجليزية منذ عام ١٨٥٥ (٢) . كما أنه سيجعل وضع الوظيفة العامة هناك مختلفاً تماماً لوضعها في فرنسا ، وقيمها على أسس موضوعية كما هو الحال في النظام الأمريكي (٣) . هذا فضلاً عن أن توحيد المجموعات في مجموعة واحدة متصاعدة تدريجياً بلا حواجز ، سيؤدي إلى تسهيل (٤)

-
- (١) مقال (R.G.S. Brown) للسابق الإشارة إليه في مجلة (Public Administration) ، المرجع السابق ، صيف ١٩٧١ ، ص ١٨٥ ، وكذلك : دانبييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٨١ .
- (٢) شارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٧ .
- (٣) وقد أوفدت ادارة للخدمة المدنية الانجليزية في خريف سنة ١٩٦٨ السيد ويليام أرمسترونج رئيس الخدمة المدنية على رأس وفد إلى كل من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، لدراسة نظم ترتيب الوظائف العامة بهما تمهيداً لتطبيق مقترحات لجنة فلتون .
- راجع : جلادن ، ادارة للحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٣ .
- (٤) فرانك ستاسي ، الحكومة البريطانية ١٩٦٦ - ١٩٧٥ ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ .

عملية إنتقال الموظفين من درجة لأخرى بمرونة كبيرة (١) .

وقد أبدى معظم الكتاب تفاؤلم بالنتظام الجديد باعتباره تطورا محموداً نحو موضوعية الوظيفة العامة ، إلا أن تفاؤلم كان مشوباً بالحذر بسبب شكهم في إمكان تطبيق النظام المذكور تطبيقاً كاملاً قبل مرور سنوات عديدة ، بل أن بعضهم ذهب إلى الشك في إمكان تطبيق هذا النظام في أى وقت (٢) .

وقد تعرض تقرير لجنة فلتون لهجوم شديد ، وذلك حين وصفه البعض أنه ضعيف ، وبأنه قدم حلولاً ظاهرها الموضوعية والاهتمام بأعمال الوظائف لأنها في حقيقتها وضعت من أجل الموظفين أنفسهم . هذا بالإضافة إلى أن الجدول المقترح بشأن الوظائف العامة قد يثير العديد من المشاكل . كما أن البعض يتم النظام الجديد بالغموض والتناقض ، ويشكون في إمكان تحقيق الأهداف المعلنة للنظام المذكور . وهم يرون بحق أنه لا يمكن قيام الوظيفة العامة على أسس موضوعية ما لم تتوافر بيانات إحصائية كاملة عن الوظائف المختلفة والمتطلبات التفصيلية المتعلقة بالأعمال والقدرات والمهارات المختلفة للموظفين المعومين .

على أنه أياً كان الأمر ، فإنه ليس من السهل على الباحث أن يتعرض لنظام الترتيب الانجليزي الجديد بالنقد قبل أن يأخذ طريقه إلى التطبيق الكامل ، وقبل أن تتضح الملامح التفصيلية لصورته النهائية . إلا أنه مما لا شك فيه أن

(١) المقالات للسابق الإشارة إليها لكل من : وايلنج ، وبراون ، ودافيد ستيل وديفتر ، في مجلة (Public Administration) ، وكذلك المقال السابق الإشارة إليه لبينتا شريف في (Revue Internationale des Sciences Administratives)

ودافيد لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٨١ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٧ .

(٢) مقال فورس وحيث السابق الإشارة إليه في مجلة (Public Administration)

المرجع السابق ، ربيع ١٩٧٠ ، ص ١٥ وما بعدها .

تقرير لجنة فلتون يعتبر في نظرنا دليلاً كبيراً للنظام الانجليزي لكي يكون أكثر موضوعية ، وخاصة فيما يتعلق بالاستعانة عن الترتيب الشخصي للبحث بالترتيب الموضوعي السليم .

ونحن لا نقر ما لجأت إليه الحكومة الانجليزية - تطبيقاً لتوصيات لجنة فلتون - من تقسيم المجموعة الموحدة للوظيفة العامة إلى أحد عشر مستوى وظيفياً ، إذ يعد ذلك اسرافاً لا مبرر له بالنسبة لعدد المستويات الوظيفية ، مما يفقد النظام الجديد الميزة التي كان يهدف إليها تقرير لجنة فلتون أصلاً - ولأن انتقد من أجلها النظام القديم - وهي ميزة البساطة وعدم التعقيد وتحقيق التقارب بين الموظفين العموميين بمختلف مستوياتهم الوظيفية^(١).

المبحث الرابع

تقدير النظام الأمريكي

ليس ثمة خلاف في سلامة المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام الأمريكي وهو مبدأ ترتيب الوظائف العامة ترتيباً موضوعياً ، من وجهة نظر علم التنظيم الإداري . وذلك على أساس أن الإدارة العامة لم تنشأ من أجل الموظفين العموميين وإنما من أجل إنجاز مسؤوليات معينة تحقيقاً للصالح العامة . وما الوظائف العامة بما تتضمنه أعمالها من واجبات ومسؤوليات سوى التجسيد الملم للمشكلات الإدارية العامة . ولذلك يتعين توجيه الاهتمام الرئيسي في مجال الترتيب إلى أعمال الوظائف ذاتها ، قبل النظر إلى الموظفين الذين يتولون أعباءها . ولا شك أن ترتيب الوظائف العامة على أساس موضوعي هو الذي يحقق الأهداف والمزايا التي سبق ذكرها من قبل في أكثر من موضع^(٢).

(١) وما زالت الفية فتحة - كما ذكرنا آنفاً - إلى إعادة تقسيم بعض المستويات الواردة في النظام المقترح إلى أكثر من مستوى ، مما يؤدي بالتالي إلى زيادة أخرى في عدد المستويات الوظيفية . راجع : جلادن ، إدارة للحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ .

(٢) راجع : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ . وفرانسوا جازيبه ، المرجع السابق ، ص ٢٥ ، ١٢٩ ، ١٣٤ .

يبد أنه يؤخذ على النظام الأمريكي أنه يقوم على أساس تأقيت شغل الوظيفة العامة ، مما يضرب بنظام الخدمة المدنية إذ يحرم عمال الإدارة العامة من فرصة اكتساب الخبرة والمهارة اللازمتين لضمان حسن سير المرافق العامة (٢) . كما أن التأقيت يؤدي إلى إضعاف فاعلية الوظائف العامة وما يلزمها من نفوذ وهيبة (٣) . فضلا عن أنه لا يساعد على تنظيم مستقبل الوظيفة على أسس علمية تكفل استقرار الموظف في وظيفته (٤) .

يضاف إلى ذلك أن التحاق الموظف بوظيفته مع شعوره بإمكان تركها إلى غيرها بعد فترة يجهله أقل ولاء للإدارة وأقل تفانيا في العمل . كما أن ميزة إمداد الإدارة العامة بالعناصر الجديدة تتحول إلى نقیصة إذا تمت بأعداد كبيرة وبصفة مستمرة وأصبح استبدال الموظفين هو الأظلب الأنعم (٥) .

هنا فضلا عن أن النظام الأمريكي لا يتم بالموظف العام أو ظروفه الشخصية ، إذ يعتبر الموظف مجرد أداة تستخدم بشن محدد ، مما يحرمه من الهیبة التي تمكنه من أداء وظيفته ومباشرة ما يتحمل من مسؤوليات ، كما يحرمه من الضمانات التي تحمي حاضره ومستقبله ، ومن ذلك ضمان البقاء في الوظيفة ، وضمان الترقية المستمر والعلاوات الدورية ؛ إلى جانب الضمانات الاجتماعية والمالية التي تكفل له الاستقرار المادي أثناء الخدمة وبعد انتهائها .

وغنى عن البيان أنه لما كان الموظف العام يمثل الدور الأساسي في مجال تسير شئون الخدمة المدنية ، فإنه لا يكون منطقيا عدم الاهتمام بالظروف الشخصية إذ يجب وضع هذه الظروف موضع الاعتبار في كل ما يتعلق بتنظيم شؤونهم الوظيفية والمادية — مع عدم الإخلال بموضوعية الترتيب — وذلك حتى يتحقق للموظف العام الاستقرار النفسى والمادى ، وتتحقق بالتالى الكفاءة في تحمل

-
- (١) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ .
 - (٢) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٠ .
 - (٣) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ص ١٢٩ .
 - (٤) جليق ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

المسئوليات ، والاخلاص في العمل ، وتكريس كل الوقت والجهد للخدمة المدنية^(١) .

هذا ويؤخذ على النظام الأمريكي أيضاً إبعاده على التخصص للتيق الذي يؤدي إلى تقسيم العمل الإداري إلى أجزاء صغيرة . إذ يفترض هذا النظام وجود إدارة تقوم على ذلك التخصص ؛ وهو ما لا يتوفر للإدارة العامة دائماً إذ تعتمد في أغلب أنشطتها على أعمال أكثر عمومية وأقل تحديداً . كما أن نجاح النظام الأمريكي يفترض وجود نوع كبير في نظام التعليم حتى يمكن تخريج العدد الكافي من ذوي التخصصات الدقيقة اللازمين لشغل الوظائف العامة ؛ كما يفترض وجود قطاع كبير من الأنشطة الخاصة يسمح بسهولة واستمرار الانتقال إليه من جانب الموظفين العموميين ، وهو أمر لا يتم إلا داخل الدول الكبرى التي حققت التطور الصناعي والإداري والتعليمي ؛ وأوجدت القوى العاملة المتنوعة والدراسات العلمية المتشعبة^(٢) .

زد على ما سبق أن المغالاة في الدقة والتقسيم بموجب النظام الأمريكي تؤدي إلى جمود هذا النظام وتقيده^(٣) . إذ تستغرق مواصفات بعض الوظائف مثلاً

(١) محمد مؤد منها ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ .

هذا وينتقد البعض للنظام الأمريكي بمقوله أنه يفترض مسبقاً أنه يمكن معاملة الأشخاص بنفس طريقة معاملة الأشياء ، وهو أمر خطير . ففي حين أنه يمكن صناعه الأشياء طبقاً لمواصفات قياسية وصيها في قالب محددة ، فإن ذلك يتعذر بالنسبة للأشخاص . وإذا كانت نظريته امرتريب تقضي بأن يكون الدفع للعمل ذاته لا للعامل ، إلا أنه من الصعب بالنسبة للوظائف العليا والرقابية فصل العامل عن المنصب ، لأن كفاءة العامل ومؤلفاته والفرقة التي يوجه بها مسئولياته هي التي تصنع المنصب . راجع مثلاً لـ Wilmerding منشور في (Dwight Waldo) المرجع السابق ، ص ٢٦٤ وما بعدها .

(٢) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٦ وما بعدها ، ص ١٢٩ .
وشارل دباس المرجع السابق ، ص ٤٧١ وما بعدها .

(٣) ويرى فرانسوا جازييه - على خلاف ذلك أن النظام الأمريكي يتميز بالبساطة السريعة ولا يحتاج إلى جهاز ضخم لإدارته بسبب عدم وجود

عدة صفحات مليئة بالتماريث الدقيقة والمصطلحات المعقدة ، وذلك من أجل التمييز بين الدرجات المختلفة .

ولذلك فإن هذا النظام يكلف الكثير من الوقت والجهد والمال ، ومع ذلك فهو لا يحقق العدالة أحياناً^(١) . إذ تحول خطة الترتيب بعد وضعها إلى قوائم جامدة للوظائف والأجور ، وبخاصة في حالة صدور الخطة في لصوص تشريعية ، مما يضعف من فاعلية الإدارة العامة^(٢) ، ويجعل من الصعب توزيع الموظفين وتنقلهم^(٣) .

وما من شك في أنه مع اجتماع هذه المساوئ يتمتع عملاً تحقيق موايا النظام الأمريكي ، إذ تغير أعمال الوظائف العامة بتغير الظروف ونظام الخدمة المدنية مما يستلزم تغيير نظام الترتيب حتى يلائم تلك التغيرات^(٤) . ولذلك يهتم الكتاب الأمريكيون وخبراء هيئة الأمم المتحدة خطط الترتيب الأمريكية بالتعقيد بسبب تعدد الدرجات وصعوبة تحديد فروق واضحة بينها ، مما يؤدي إلى الشك في صحة البيانات التي يبنى نظام الترتيب على أساسها ، وفي عدالة النتائج المترتبة على تلك البيانات^(٥) .

مشاكل الترتيب والملاوات والمعاشات والتجريب . وهو قول مردود إذ توجد مشاكل جديدة خاصه بالتعيين في كل درجة على حدة وبزيادة المرتب وبمكافآت ترك لنخمة وما أنسبه . وهي قواعد أكثر تعقيداً . راجع فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٥ ، ٢٩ ، ١٣٤ .

(١) ليونارد هويت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ .

(٢) ديموك ، ديموك ، كونج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ ، ٢٨٦ .

(٣) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٨ .

(٤) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ ، ١٢٩ .

(٥) راجع : الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وما بعدها .
وهويت ولدو ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ . ونيونارد هويت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ .

وقد ورد في إحدى احصائيات ترتيب الوظائف للمساواة في الولايات المتحدة الأمريكية أن إحدى خطط الترتيب في الإدارة المركزية وحدها أسفرت عن ١٦٦٣ فئة وظيفية ، تضمنت حوالي ١٠٤٠٠٠ منصبا ، وملاّت مواصفاتها ١٣٢٧ صفحة . كما وجد أنه لابد من القيام بثمانمائة ألف عملية لموضع كل موظف في مكانه من خطة الترتيب .

راجع : دوايت ولدو ، مقال لوشياس ويلمرنج ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ .

الفصل الثالث

الترتيب في النظم الاشتراكي

المبحث الأول

طبيعة الترتيب

يُسم النظام الاشتراكي في مجال الوظيفة العامة بطابع خاص يميزه عن النظامين الأوروبي والأمريكي. إذ تستند القواعد التي تحكم الوظيفة العامة داخل الدول الاشتراكية إلى المبادئ الأساسية التي تحكم هذه الدول. وهي تقوم أساساً على اعتبار طبقة العمال هي الطبقة القائدة للجماهير في تفسير ثورة البروليتاريا والوصول إلى المجتمع الشيوعي الكامل، هذا مع إلغاء الملكية الفردية بالنسبة لوسائل الإنتاج، من أجل إقامة الملكية الجماعية وتوزيع ناتج المجتمع توزيعاً عادلاً بين جميع أفراد الشعب العامل^(١).

(١) هناك خصائص مشتركة تجمع بين الدول الاشتراكية، وإن كان ذلك لا يعني تحقق التطابق للتمام فيما بين هذه الدول، إذ تأخذ كل منها في الحسبان أثر الظروف الاقتصادية والتاريخية والاجتماعية الخاصة بها. ولذلك اختلفت دول شرق أوروبا فيما بينها بشأن نظام الوظيفة العامة، وقد أخذ الاتحاد السوفييتي بنظام خاص، بينما تأثرت تشيكوسلوفاكيا وبولندا إلى حد كبير بالنظم السائدة في دول أوروبا الغربية حتى نهاية الحرب العالمية الثانية، ثم بدلت تتحول تدريجياً بمجرد اتجاهها إلى النظام الاشتراكي، حتى أصبحت تسير في ركاب النظام السوفييتي.

وقد مرت الإدارة العامة في ألمانيا الديمقراطية بنفس التطور الذي مر به الاتحاد السوفييتي، حتى أصبحت للنظم الوظيفية القائمة فيهما متشابهة. أما يوغوسلافيا، فقد اتخذت موقفاً وسطاً بين الشرق والغرب. ولذلك اقتبست خليطاً من القوانين بدأ من التشريعات التركية القديمة، وينتهي بالنظم الاشتراكية والديمقراطية الحديثة.

وفيما يلي بيان للنصائح الأساسية التي تقدم بها الوظيفة العامة الاشتراكية (٢):
(أولاً) تحديد نطاق الوظيفة العامة :

يستوجب المذهب الاشتراكي قيام الملكية العامة لوسائل الإنتاج ، واعتبار جميع المنشروعات والمؤسسات القائمة داخل الدولة مملوكة ملكية عامة لمجموع الشعب . ويرتبط على ذلك زوال القطاع الخاص ، مما يجعل جميع العمال عمالاً للدولة ، ويجعل الوظيفة العامة تمتد لتشمل جميع قطاعات العمل . ولا يمكن استثنى من ذلك سوى العمال الزراعيين والتعاونيين الذين يعملون في الكولخوز (الوحدات الزراعية التعاونية) والذين لا يعتبرون عمالاً للدولة (٣) . وهو الأمر الذي دعا البعض إلى القول بصعوبة وضع حد فاصل بين الموظفين العموميين وبين سائر أنواع العمال . ولأن كان بعض هؤلاء العمال يعملون في خدمة الجهاز الإداري بصفة خاصة ؛ ويصدق عليهم بالتالي اصلاح الموظفين العموميين (٤) .

بيد أننا وإن كنا نؤيد النظرة إلى جميع العمال في الدولة الاشتراكية بوصفهم عمالاً للدولة ؛ إلا أننا لا نوافق على قصر اصطلاح الموظفين العموميين على من

(١) راجع : Georges Castellan, La République Démocratique Allemande, Presses Universitaires de France, Paris, 1961, p. 9.
Howard M. Wachte, Workers « Management and Workers », Wages in Yugoslavia (The Theory and Practice of Participatory Socialism), Cornell University Press, Ithaca and London, 1973, p. 63.

وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٣٢ .
ون . زاغورو دنيكوف ، ف . سموليارتشوك ، ن . بوروفيكوف ، مبدعة موجزة عن قانون العمل وللقانونيين الخنثى والجناث في البلدان الاشتراكية ، دار للتقديم ، موسكو ، غير مؤرخ ، ص ٤ .
(٢) كارل ماركس ، للعمل للرجوع ورأس المال ، دار للتقديم ، موسكو ، ١٩٦٩ ، ص ١٨ وما بعدها .
وكذلك : كارل ماركس ، الأجور والأسعار والأرباح ، دار للتقديم ، موسكو ، ١٩٧٥ ، ص ٩ ، ٤٧ وما بعدها .
(٣) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٩ ، ٦٥ ، ١٨١ .
(١٢ - ترتيب الوظائف)

يعملون في خدمة الجهاز الإدارى وحده ، فتند يمتد ذلك الاصطلاح ليشمل العاملين
بوحديات الإدارة المحلية أو المؤسسات والهيئات العامة المستقلة أو الخاصين
لتنظيم الوظيفة الخاصة أو غيرهم (١).

هذا في حين أن البعض يؤكد أنه لا توجد داخل الدول الاشتراكية فكرة
الوظيفة العامة كفكرة متميزة بمعناها المفهوم في إنجلترا وفرنسا ؛ إذ يسود
القطاع العام في ظل النظام الاشتراكي ، وتفقد المرافق الإدارية طابعها المميز
بالنسبة للشروعات ذات الطابع الاقتصادى ، وتصبح جميعاً مرافق عامة متشابهة
ويتعدى بالتالى تحديد من يعتبر موظفا عاما من بين ملايين العمال الذين يعملون
لدى المرافق الإدارية والصناعية والزراعية وغيرها (٢).

كان البعض يذهب إلى القول بأنه لا يوجد تعريف محدد وواضح بشأن
الموظفين العموميين ، إذ يشملون بالمعنى الواسع كل من يعمل للدولة ، ويشملون
بالتالى جميع العمال الذين يباشرون وظائف ذهنية ، وكذلك موظفى المكاتب
الذين يخدمون الدولة (٣).

وعليه فإنه يمكن القول بأن نطاق الوظيفة العامة داخل الدولة الاشتراكية
يتمدد ليشمل جميع عمال الدولة ، وإن كانت لا تنطبق عليهم جميعاً عناصر
الموظف العام ، المصطلح عليها فى الفقه الإدارى الغربى ؛ إذ يصعب تمييز من

(١) راجع فى تعريف الموظف العام على سبيل المثال :

جورج فيدل ، المرجع السابق ، ص ٤٨٥ وما بعدها .

واندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٢٠ وما بعدها .

ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٥٢ وما بعدها .

ودكتور توفيق شحاتة ، مبادئ القانون الادارى ، الجزء الأول ، الطبعة
الأولى ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة ، ١٩٥٤ ، ص ٤٥٥ وما
بعدها .

وسليمان محمد الطماوى ، مبادئ القانون الادارى المصرى والعربى ،

دراسة مقارنة ، الطبعة الرابعة ، للقاهرة ، ١٩٦١ ، ص ٥٦٨ .

(٢) شارل دياش ، المرجع السابق ، ص ٤٠٢ ، ٤٠٣ .

(٣) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ .

توفر لديهم تلك العناصر . ولذلك لا توجد فئة خاصة متميزة باسم فئة الموظفين العموميين ؛ ولا يوجد لهم بالتالى قانون خاص ينظم شئونهم ؛ لأذ يخضع جميع العاملين لدى الحكومة لقوانين العمل العادية (١) .

(ثانياً) اختلاف النظام الاشتراكى عن النظامين الأوروبى والأمريكى :

يذهب رأى إلى القول بأن الاتحاد السوفيتى يأخذ بنظام الوظيفة (Position) السائد فى الولايات المتحدة الأمريكية ؛والذى تتوفر للعامل بمقتضاه حرية الانتقال بين الوظيفة العامة وبين سائر قطاعات العمل دون أية قيود ؛ ودون تمتع الموظفين العموميين وحدهم ببعض الامتيازات مع تحملهم بعض الالتزامات (٢) .

(١) يرى الماركسيون أن المرحلة التى تمر بها الدول الاشتراكية حالياً تعتبر مرحلة مؤقتة فى الطريق الى الشيوعية الكاملة . ولذلك فإن المبادئ المتعلقة بالوظيفة العامة تعتبر مبادئ مؤقتة فى ظل مرحلة الاشتراكية وتزول عندما يصل المجتمع الى مرحلة الشيوعية الكاملة ، وهى المرحلة التى لا يوجد فيها موظفون عموميون ، لأنهم ليسوا سوى مفوضين أو مفتدبين من قبل الشعب ، ولأن الدور الذى يقومون به سيزول لاذ يشغلون مناصبهم بصفة مؤقتة انتظاراً للحظة التى يصل فيها تقدم البناء الاشتراكى الى درجة زوال الدولة وزوال الادارة العامة واختفاء موظفيها .

ولذلك ينكر الماركسيون وجود طبقة مستقلة ومتميزة عن بقية العمال تسمى طبقة الموظفين للعموميين ، ولا يعترفون لهم بالتالى بمركز خاص ولا يخضعونهم لقانون مستقل ، بل يجب اخضاعهم لقانون العمل شأنهم فى ذلك شأن سائر العمال ، وذلك بوصفهم جميعاً عمالاً للدولة .

الا أن بعض الكتاب يرون - على العكس من ذلك - أن الواقع العملى فى الدول الاشتراكية يدل على أن الدولة اعترفت فعلاً منذ بداية الثورة السوفييتية بأهمية وجود جهاز وظيفى فعال من أجل مواجهة التعقيدات الناشئة عن ادارة شئون الدولة . فقد ضاعفت من عدد الموظفين العموميين إدراكاً منها لأهمية جهاز الوظيفة العامة :

رلج : الكسندر أفتونوف ، المرجع السابق ، ص ٥٦ وما بعدها .
ونيميرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٤٨ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٨ وما بعدها .

(٢) زاغورو دنيكوف ، سموليار تشوك ، بوروفيكوف ، المرجع السابق ، ص ٧١ وما بعدها .

إلا أننا نرى أن فكرة الوظيفة العامة بموجب النظام الأمريكي تختلف عن فكرة الوظيفة العامة الاشتراكية. ذلك أن طبيعة العمل في المجتمعات الاشتراكية تعمل من الجميع عالا للدولة - كما سبق الإيضاح - وذلك دون تمييز بينهم في الامتيازات والالتزامات. هنا فضلا عن أنهم يتمتعون بضمانة البقاء في العمل بصفة دائمة (١)؛ وهو الأمر الذي يجعل نظام الوظيفة العامة في المجتمعات الاشتراكية أقرب إلى نظام المهنة الدائمة منها إلى نظام العمل العارض؛ مع تمتع هذه الوظيفة بطابع خاص يختلف عن طابع الوظيفة العامة داخل دول نظام المهنة الدائمة (٢)، مما يدعونا إلى القول بأن النظام الاشتراكي يعتبر نظاما خاصا؛ ويختلف من ثم عن النظامين الأوروبي والأمريكي.

ومن ذلك أن ترتيب الوظائف العامة يتم بطريقة موضوعية خالصة، إذ توضع أعمال الوظائف في الاعتبار الأول، وإن كانت الظروف الشخصية للموظفين تلقي العناية الهامة من الدولة، وذلك عن طريق توفير الضمانات والمزايا المادية والاجتماعية التي تحقق للموظف العام وأسرته ظروفًا مميّزة مناسبة (٣).

(١) نيمرود رافائيللي، المرجع السابق، ص ١٩١.

(٢) مقالان كتبهما على التوالي:

(Robert M. March and Max Weber)

بعنوان: (Bureaucratic and Non-Bureaucratic Determinants),
(Recruitment and Struggle for Power).

منشور في:

Johanna M. Menzel, The Chinese Civil Service D.C., Heath and
Company, Massachusetts, U.S.A., 1963, pp. 49, 57.

(٣) راجع نص قانون اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية حول
لقرار أسس تسريعات العمل في الاتحاد السوفيتي والجمهوريات الاتحادية،
لصادر من مجلس السوفييت الأعلى للاتحاد في ١٥ يوليو سنة ١٩٧٠
(الكتاب الخامس حول الأجور والضمانات والتعويضات - المواد من ٢٦ إلى
٥٠)، في أسس للتسريعات العمل في الاتحاد السوفيتي والجمهوريات
الاتحادية، ترجمته عربي، وكالة انباء نوفوستي، موسكو، ١٩٧٢، ص
٢٥ وما بعدها. (مع تعليق في نفس المرجع على موضوع الأجور والضمانات
والتعويضات كتبه للدكتور ج. ك. موسكاليخكو أستاذ العلوم القانونية
بموسكو، المرجع السابق، ص ٧٦، ٧٧).

كما أن الدول الاشتراكية تعنى بإيجاد كادر دائم بالنسبة للمؤسسات والمؤسسات مع الحد من انتقال العمال بين الأعمال ، وذلك رفعا لمستوى الكفاءة الإنتاجية بالنسبة لهم ، مع زيادة خبرتهم العملية في المؤسسة الواحدة . هذا فضلا عن أن هذه الدول تعنى بإحاطة العمال الذين يقضون مدة طويلة في الخدمة المدنية بالرعاية والاحترام من جانب الدولة والنقابات ، مع منحهم الأوسمة والنياشين والمعاشات الاستثنائية وغير ذلك من المزايا المادية والأدبية (١) .

المبحث الثاني

نظام الترتيب

يتميز نظام ترتيب الوظائف العامة داخل الدول الاشتراكية بمجموعة خصائص أساسية يمكن إجمالها فيما يلي :

(أولا) تعدد نظم الترتيب :

لا يوجد في الدول الاشتراكية نظام موحد لترتيب الوظائف العامة ، إذ تعدد نظم الترتيب تبعا لتعدد قطاعات العمل المختلفة ، كما تعدد هذه النظم تبعا لتعدد الأقاليم ، وذلك بسبب اختلاف طبيعة كل قطاع وظروف كل إقليم . ولذلك يخضع القطاع الصناعى على سبيل المثال لنظم ترتيب تختلف عن تلك التى تحكم القطاع التجارى . وفى داخل القطاع الصناعى ذاته يختلف النظام المتبع باختلاف فروع الصناعة (٢) .

ويرجع تعدد نظم الترتيب على هذا النحو إلى سيطرة الدولة على قطاعات العمل المختلفة ، مما يؤدى إلى اتساع نطاق الإدارة العامة لتشمل كافة مجالات العمل

وراجع كذلك :

René David et John N. Hazard, Le Droit Soviétique, tome II, L.G.D.J., Paris, 1954, p. 131.

(١) زاغورو دنيكوف ، مسموليار تشوك ، وبوروفيكوف ، المرجع السابق ، ص ٤٦ وما بعدها .

(٢) للكسندر لنتونوف ، المرجع السابق ، ص ١٩ ، ٢٠ .

الصناعى والزراعى والتجارى والثقافى والفنى وما أشبه . ولا شك فى تملذ وضع نظام ترتيب موحد يحكم كل المجالات .

على أن ذلك لا يعنى تمتع كل قطاع من قطاعات العمل بحرية تامة بشأن وضع نظم الترتيب الخاصة به ، إذ توجد فى هذا المجال قواعد عامة تضمنها اللجان المركزية المختصة (١) ، وتلتزم بها كافة القطاعات . كما توجد قواعد تفصيلية تضمنها اللجان الإقليمية والمصلحية تطبيقاً للقواعد العامة الموضوعية بمعرفة اللجان المركزية وتوجد كذلك قواعد أخرى تتعلق بكل إقليم على حدة تضمنها السلطات التنفيذية الإقليمية . وتوجد أيضاً النظم التطبيقية التى تضمنها كل منظمة على حدة (٢) . هذا فضلاً عن التزام جميع المنظمات بالحدود الدنيا والقصى لمعدلات الأجور التى تقررها تشريعات العمل ولوائحها .

(ثانياً) موضوعية الترتيب :

يتم ترتيب الوظائف العامة داخل معظم الدول الاشتراكية بطريقة موضوعية تستند إلى أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، مع الاهتمام فى ذات الوقت بالظروف الشخصية للتوظفين المعمومين فى مجال المزايا المادية والعينية والعضائيات الاجتماعية المختلفة (٣) . ولذلك تحدد الدرجة التى توضع فيها كل وظيفة بـالم الدرجات الوظيفية على ضوء مدى صعوبة الأعمال التى تتضمنها الوظيفة ، وعلى ضوء مستوى المهارة المطلوب توفره فىمن يباشر أعباء تلك الوظيفة ، وهو المستوى الذى يتم تحديده أيضاً على ضوء العنصر الأول وبعد

(١) مثل اللجنة الفيدرالية للكادرات ، ولجنة الدولة لشئون المعمل والأجور فى الاتحاد السوفىيتى . راجع : Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics, 15th edition in English Language, Progress Publishers, Moscow, 1972, p. 58.

(٢) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ وما بعدها .
(٣) John N. Hazard, The Soviet System of Government, The University of Chicago Press, 3rd edition, Chicago and London, p. 195.

الرجوع إلى سجل المهارات بالمنظمة ولذلك تقوم كل منظمة بدراسة تفصيلية لأعمال وظائفها ، وتحليلها إلى عناصرها ، وتقسيمها إلى مجموعات حسب مقدار ما تتضمنه من كل عنصر على حدة ، تمهيداً لتحديد الدرجة التي توضع فيها كل وظيفة (٢).

ويعكس ذلك الترتيب الموضوعي على نظام الأجور ، التي تتحدد بدورها بطريقة موضوعية خالصة . وهناك ارتباط كامل بين العمل الذي يمارسه الموظف العام ومقدار أجره ؛ وذلك تطبيقاً لمبدأ تساوي الأجور إذا تساوت الأعمال ، وهو المبدأ الذي تقرره التشريعات الاشتراكية كواحد من مبادئها الأساسية في مجال التنظيمات الوظيفية ، استناداً إلى المبدأ الماركسي القائل من كل حسب قدرته ولكل حسب عمله (٣) ، والذي يقرره أيضاً الدستور السوفيتي في مادته الثانية عشرة ، إذ ينص على أن من لا يعمل لا يأكل ، وأن الاتحاد السوفيتي يأخذ من كل حسب قدرته ، ويعطى لكل حسب عمله . كما ينص في المادة ١١٨ منه على أن المواطني الاتحاد السوفيتي حق تقاضي أجور عن عملهم طبقاً لكيفية ذلك العمل ونوعيته (٤) .

وقد قررت المادة ٤٠ من مشروع الدستور السوفيتي الجديد أن لمواطني الاتحاد السوفيتي الحق في العمل ، أي في الحصول على عمل مضمون ومدفوع الأجور حسب كية ذلك العمل ونوعيته ، بما في ذلك الحق في اختيار المهنة ونوع الاشغال والعمل حسب الميول والمؤهلات والإعدادات المعنى والتعليم ، مع أخذ حاجات المجتمع في الاعتبار (٥) .

-
- (١) لكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ٣٣ وما بعدها .
(٢) كارل ماركس ، العمل للأجور ورأس المال ، المرجع السابق ، ص ٢٣ وما بعدها . وزاغورو دنيكوف ، سموليار تشوك ، بوروفيكوف ، المرجع السابق ، ص ١٢ وما بعدها .
الأساسي للاتحاد السوفييتي ، منشور في مجلة أبناء موسكو ، العدد ٤٠ ، للصادر بتاريخ ١٠/٨/١٩٧٧ ، اتحاد الجمعيات السوفيتية للصدقات والعلاقات الثقافية مع البلدان الأجنبية ، موسكو ، ١٩٧٧ ، ص ٤ .
(٣) راجع : كازيميراس ماتيمسكا فيتشوس ، تقرير عن القانون (٤) للدستور السوفييتي ، المرجع السابق ، ص ٩٥ .

هذا وقد وردت المبادئ المتعلقة بموضوعية الترتيب والارتباط الكامل بين العمل والأجر ، في قانون العمل السوفيتي الصادر في ١٥ يوليو سنة ١٩٧٠ (المادة السادسة والثلاثين) ، وكذلك قوانين علاقات التوظيف التي أصدرتها الحكومة اليوغوسلافية في سنة ١٩٦٦ (١) .

عل أنه بالرغم من موضوعية ترتيب الوظائف العامة في النظم الاشتراكية ، إلا أن شرط الولاء للحزب الشيوعي الحاكم والالتزام بمبادئه وتعليماته يعتبر من الشروط السابقة على الشروط الموضوعية التي تتطلبها الوظيفة (٢) . هذا بالإضافة إلى أنه يراعى بشأن متطلبات التأهيل الواجب توافرها في الموظفين ضرورة تحقق بعض الثقافة الماركسية لديهم ؛ بينما تحتل الثقافة العامة والمؤهلات العلمية المرتبة التالية في الأهمية . كما أن برامج تدريب الموظفين تعتمد على التدريب الأيديولوجي أكثر من إعتادها على التدريب الإداري أو الفني ، مما أدى إلى تخلف مستوى التدريب الإداري تخلفاً كبيراً إذا قورن بمستواه داخل الدول الأوروبية والأمريكية (٣) .

(١) أمس تشريعات العمل في الاتحاد السوفيتي والجمهوريات الاتحادية ، المرجع السابق ، ص ٢٥ . وهوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٩٩ ، ١٠٠ .

(٢) جورج كاستيلان ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها . وهوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٠ ، ٧١ . مقال (Georges Langrod) L'Administration Soviétique et le Parti Unique . بعنوان : منشور في مجلة : (La Revue Administrative)

المرجع السابق ، السنة ٢٨ ، للعدد رقم ١٦٨ ، نوفمبر - ديسمبر ١٩٧٥ ، ص ٦٢٧ وما بعدها . وراجع كذلك :

E. Straus, The Ruling Servants, Bureaucracy in Russia, France, and Britain, George Allen and Unwin Ltd., London, 1961, p. 164.

Centre de Recherche sur l'U. R.S.S., Droit, Economie, (٣) Sociologie, Politique, Culture, tome 1, Editions Sirey, Paris, 1962, p. 141.

(ثالثاً) تقارب المستويات الوظيفية :

لا يعرف نظام ترتيب الوظائف العامة داخل الدول الاشتراكية التفرقة الشديدة بين المستويات الوظيفية المختلفة . ولذلك فإن الفارق بين أدنى المستويات الوظيفية وأعلىها يعتبر فارقا محدوداً . كما أن الفارق بين المستوى الواحد والمستوى التالي له يعتبر فارقا ضئيلاً .

وكذلك فإن العمل ينقسم عادة إلى عدد محدود من الدرجات الوظيفية ذات المعدلات المتدرجة التي تعبر عن النسبة بين كل درجة وأخرى بحيث لا يتجاوز معدل أعلى الدرجات ضعف معدل أدنى الدرجات . وينعكس ذلك التقارب بين هذه المعدلات على مستويات الأجور ، ولذلك يوجد تقارب كبير بين الأجور المقررة للدرجات المختلفة مع أفاضل الفروق النسبية بينها ، واقترب الحد الأدنى للأجور وحدها الأقصى^(١) .

(رابعاً) ديمقراطية الترتيب :

تتميز عملية ترتيب الوظائف العامة في الدول الاشتراكية بوجود سلطات عديدة تشارك في التخطيط لها وإعدادها وتطبيقها ، سواء على المستويات المركزية أو الاقليمية أو المحلية . إذ توجد على المستويات المركزية اللجان المختصة بتنظيم كادرات الوظيفة العامة والاشراف عليها ومراقبتها ، واللجان المختصة بدراسة معايير الإنتاج ومعدلات الأداومشا كل العمل وترتيب الوظائف

=

مقال : (Diana Conyers) بعنوان :

Administration in China : Some Preliminary Observations.

منشور في :

Journal of Administration Overseas, Volume XVI, No. 2, Ministry of Overseas Development, Her Majesty Stationery Office, London, April 1977, pp. 105, 106.

وراجع كذلك : نيمرود رافائيلي ، المرجع السابق ، ص ١٩١ وما بعدها .

(١) للكسندر انتونوف ، المرجع السابق ، ص ٣٥ وما بعدها .

والأجور على المستوى القومى ، وهى تقوم بعملها بالتعاون مع اللجان للركبية لتقابات العمل . وعلى المستويات الإقليمية تتولى السلطات التنفيذية المحلية مهمة إعداد وتطبيق نظم الترتيب فى المجال الإقليمى . أما على المستويات المصلحية ، فتقوم أقسام العمل والأجور بالمنظمة المختلفة بمباشرة جميع الإجراءات اللازمة لإعداد وتنفيذ ومتابعة خطط ترتيب الوظائف المتعلقة بالمنظمة ، وذلك على ضوء الخطط العامة الموضوعة بواسطة السلطات المركزية .

هذا ويشارك العمال مشاركة إيجابية فى إعداد وتطبيق وتعديل نظم الترتيب وذلك عن طريق اشتراك ممثلين عن نقاباتهم وبعض العمال المهرة ورؤساء الأقسام فى عضوية اللجان التى تتولى تحديد مهارات ودرجات العمال^(١) .

ولا شك فى أهمية اشتراك العمال بصورة إيجابية فى عمليات ترتيب الوظائف العامة داخل الدول الاشتراكية . إذ يعطى ذلك العمال احساساً مغنواً بعدالة النظام وسلامته . هذا بالإضافة إلى كونهم أكثر من غيرهم احتكاكاً بظروف العمل وإدراكاً لمدى صعبته ، مما يجعلهم أكثر قدرة على تقدير قيمة أى عمل وذلك بمعاونة الخبراء والفنيين .

المبحث الثالث

تطبيقات الترتيب

المطلب الأول

فى دول النظام الاشتراكى بوجه عام

يسود النظام الاشتراكى داخل كثير من الدول المعاصرة ، ومنها الاتحاد السوفيتى وجمهورية الصين الشعبية ودول شرق أوروبا كالجزر وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا وبولندا وألمانيا الديمقراطية .

(١) زاغورو دينكوف ، سموليار تشوك ، بوروفيكوف ، المرجع السابق ،

وتتفق تلك الدول فيما يتعلق بوجود خصائص مشتركة تحكم الوظائف العامة والترتيب الوطني . إلا أنها تختلف فيما بينها في القدر المطبق من تلك الخصائص ، وذلك حسب مدى أخذ كل دولة بالنظام الاشتراكي ، وحسب ظروف التطور الاقتصادي والاجتماعي والإداري المتعلق بكل منها .

وسنعرض على وجه الاجمال لبيان نظام الترتيب داخل بعض الدول المذكورة ، وذلك قبل الدراسة التفصيلية لنظام الترتيب السوفيتي :

١ - ففي جمهورية الصين الشعبية : من المعلوم أن الصينيين لا يحبذون فكرة الوظيفة العامة ، ولا يعترفون بتسمية الموظفين العموميين . وقد كان ذلك بمثابة فساد الإدارة الصينية قبل الشيوعية وبخاصة في أواخر عهد تشانج كاي شيك ، حينما كان صفار الموظفين يبيعون خدماتهم بالمال ، ويضطهدون أبناء الشعب وفي مقدمتهم الفلاحين ، مما دفع ماوتسى تونج إلى القول بأن الكادرات الصينية يجب أن تكون من العمال لا من غيرهم . وهنا هو ما جعل الصين الشعبية تدمج الموظفين العموميين في بقية فئات الشعب ، مع منح جميع عاملها أجوراً متساوية مهما اختلف أعمالهم أو درجة مسئوليتهم أو كمالاتهم^(١)

ومع كل فنحن نعتقد أن ذلك الاتجاه النظري لا يتفق مع الواقع العملي . إذ أن قيام الدولة الاشتراكية يحتم وجود الإدارة كما في غيرها من الدول ، ويحتم بالتالي وجود الموظف العام أيما كانت التسمية التي تطلق عليه . وإن كانت الوظيفة العامة داخل الدول الاشتراكية لا تحظى بنفس الاهتمام الذي تحظى به داخل سائر الدول^(٢).

(١) فرانسوا جازبييه ، المرجع السابق ، ص ٥٩ ، ٦٥ ، ١٨١ .

(٢) راجع أيضا بشأن عدم وجود وظيفة عامة مستقلة بجمهورية المجر الشعبية ، وخضوع جميع للعاملين المجرين لقوانين للعمل العادية :
Dr. Arpád Prandler, Revue de Droit Hongrois, 1, Associations
des Juristes Hongrois, Rédacteur et Editeur Dr. Arpád
Prandler, Budapest, 1968, p. 5.

وفي ص ٤٣ وما بعدها من نفس المرجع يوجد نص لائحة الإدارة العامة الصادرة بالمرسوم رقم ٣٤ - ١٩٦٧ تنفيذاً للمادة السابقة لفقرة « ٢ » من قانون العمل بجمهورية المجر للشعبية رقم ٢ لسنة ١٩٦٧ ، والتي تؤكد أيضا خضوع جميع العاملين بالمجر لقوانين للعمل العادية :

هذا ويعتبر شغل الوظيفة العامة في الصين مهنة دائمة . واللوائح الدراسية والأقدمية بالنسبة لها أهمية بالغة ، وإن كانت لسكافة للموظف في امتحانات المسابقة أهميتها أيضاً عند التعيين أو الترقية^(١).

وتصل دائمية شغل الوظيفة العامة في الصين إلى حد الإبقاء على الموظف العام في وظيفته مدى حياته الوظيفية ، فلا تقبل منه طلبات الاستقالة أو النقل . وكذلك تتمتع الإدارة بحق نقل موظفيها عند الضرورة القصوى وتنفيذاً لرغبتها . ويكون ذلك عادة في حالة النقل كجزاء تأديبي أو كإجراء تنظيمي على مستوى الدولة . ويعتبر مجرد تقسم للموظف بطلب لترك العمل لأي سبب تصرفاً غير لائق ، وقد يؤدي بالتالي إلى معاقبته . ويرجع ذلك إلى النظر إلى العمل الذي التحق به الموظف منذ بدء حياته العملية بوصفه أكثر الأعمال ملائمة لتخصصه وخبراته ، مما يجعل نقله إلى عمل آخر بمثابة إبعاد له عن المسكان للناسب . كما أن الثقل من درجة إلى درجة أعلى لا يتم إلا في حدود ضيقة وبشروط مشددة .

ويمكن القول أن نظام الوظيفة العامة في الصين يعتبر أقرب إلى النظام الأوروبي منه إلى النظام الأمريكي . ذلك أن العلاقة بين الدولة والموظف العام هناك تعتبر علاقة تنظيمية دائمة وليست علاقة تعاقدية مؤقتة . وتلزم الدولة الموظف بالعمل لديها بعد تخرجه ، وذلك كقابل لما أنفقته عليه طيلة مدة الدراسة . ولا يجوز له بالتالي استغلال طاقته ومهاراته خارج نطاق أعمال الدولة .

هذا وتعتبر التخصصات الدقيقة نادرة في الصين ، ولذلك تعتمد الإدارة العامة الصينية على التخصصات العامة إلى حد كبير . لذا لا يتولى من تلقوا دراسات تخصصية في الخارج الوظائف العامة بسهولة ، وخاصة مع الخوف من تأثرهم بالأفكار السائدة في الدول الأجنبية .

ويضاف إلى ما سبق أن الظروف الشخصية للموظف العام تؤخذ في الاعتبار

(١) للقائان السابق الإشارة إليهما لكل من روبرت مارش ، ماكس ويبر على التوالي في مجلة الخدمة المدنية في الصين (جوهانا منزل) ، المرجع السابق ، ص ٤٨ ، ٥٧ وما بعدها .

وهو الأمر الذي أوجب منحه بعض المزايا المادية والاجتماعية التي تتفق مع هذه الظروف^(١).

هذا وتنقسم الوظيفة العامة في الصين إلى أكثر من خمس وعشرين درجة تملوها الدرجة الأولى ، على أن يلتحق بالدرجة الحادية والعشرين كل جامعي معين لأول مرة ، مع اعتبار الدرجة الحادية عشرة بمثابة لأعلى السلم الوظيفي للمتاد بالنسبة لغالبية الموظفين العموميين . أما المراتب التي تملو تلك الدرجة فلا يصل إليها سوى عدد قليل من كبار الموظفين المتمتعين بثقة قادة الحزب الشيوعي^(٢).

ذلك أنه بالرغم من أن المؤهلات الدراسية والأقدمية والصلاحية العامة أهميتها في مجال الالتحاق بالدرجات المختلفة ، إلا أن ثقة قادة هذا الحزب في الموظف العام تعتبر من الشروط اللازمة لترقيته من درجة إلى درجة . ولذلك يتمتع على الموظف الذي لا ينتمى إلى الحزب انتظار الترقية عن طريق الاختبارات العادية ، وهي قليلة وغير منتظمة ، كما أنها تعتمد أيضاً على المناقشات السياسية والمذهبية . ولا يرقى في هذه الحالة سوى من يحظى بقدر كبير من المهارة الفنية كقابل لعدم الانتهاء الحزبي^(٣) . وهذا هو ما دعا الكثيرين إلى القول بأن على الموظف العام الصيني أن يفهم مبادئ ماوتسى تونج أكثر من فهمه لتخصصه المهني . ويمكن ارجاع ذلك إلى السيادة المطابقة للحزب الشيوعي الصيني على الوظائف العامة في ظل الثورة الصينية ، مما جعل الموظف العام مجرد أداة في أيدي قادة الحزب . وقد ساعد على تقبل الموظفين لهذا الوضع عدم وجود منافس للدولة في مجال تشغيلهم^(٤).

(١) نيمرود رلفانيللي : المرجع السابق ، ص ١٩٠ وما بعدها .

(٢) نيمرود رلفانيللي ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ ، ١٩٤ .

(٣) وتسود نفس المبادئ أيضاً في جمهورية ألمانيا الديمقراطية حيث يعتبر الانتماء للسياسي للموظف العام ذا أهمية أساسية . راجع : جورج كاستيلان ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها .

(٤) راجع : ديانا كونياريز ، المقال السابق الإشارة إليه في مجلة الإدارة فيما وراء البحار (الإدارة في الصين) المرجع السابق ، ص ١٠٥ ، ١٠٦ . وكذلك : نيمرود رلفانيللي ، المرجع السابق ، ص ١٩١ وما بعدها .

ومما تقدم يتضح لنا أن جمهورية الصين الشعبية تعتبر أقرب للدول الاشتراكية إلى تطبيق الفكرة الماركسية عموماً بشأن الوظيفة العامة . وإن كان نظام الترتيب بصفة خاصة في الصين يعتبر أقرب إلى الأسلوب الشخصي منه إلى الأسلوب الموضوعي .

(ب) وفي يوغسلافيا : يتميز نظام ترتيب الوظائف العامة بالموضوعية التي تتخذ طابعاً جماعياً لا فردياً . إذ يوجد ارتباط بين العمل والأجر ، وإن كان هذا الارتباط لا يقرم بصورة فردية بالنسبة لكل عامل على حدة - كما هو الحال في الاتحاد السوفيتي مثلاً - بل يقوم بصورة جماعية لعمال المرفق كله كوحدة واحدة .

ولذلك لا يتمثل أجر العامل اليوغوسلافي في مبلغ معين يتقاضاه بصفة دورية منتظمة ، ولكنه يتمثل في تقاضي حصة من أرباح المرفق في نهاية السنة المالية وبعد أن يتحدد المركز المالي لذلك المرفق . ولذلك يطلقون على الحصة المذكورة اسم الدخل لا الأجر ، ويختلف مقدارها باختلاف ما يحققه المرفق من أرباح . على أنه يمكن للعامل أثناء السنة المالية تقاضي بعض المبالغ تحت حساب دخله . هذا مع وجود حد أدنى لدخل العامل تضمنه الحكومة ، وذلك بصرف النظر عن نتائج نشاط المرفق . وهذا يختلف دخل العامل من سنة إلى أخرى ومن مرفق إلى آخر حسب مقدار الأرباح المحققة .

وتلك هي الموضوعية ذات الطابع الجماعي ، وإن كان العنصر الشخصي يتدخل متمثلاً في الحد الأدنى للدخول التي يتقاضاها العامل ولو لم يحقق المرفق أية أرباح وقد تم وضع هذه القواعد جميعها في يوغسلافيا منذ سنة ١٩٦٦ (١٠) .

يبد أن للاعتبارات السياسية في يوغسلافيا - شأنها في ذلك شأن سائر الدول الاشتراكية - لاسبقية على المواصفات الموضوعية المتعلقة بالعمل ، وذلك فيما يختص بتعيين وترقية سائر الموظفين وفي مقدمتهم المديرين وشاغلي الوظائف الرئيسية (١١) .

(١) هوارد ولشل ، المرجع السابق ، ص ٩٩ ، ١٠٠ .

(٢) هوارد ولشل ، المرجع السابق ، ص ٧٠ ، ٧١ .

هذا وتعتبر عملية ترتيب الوظائف العامة في يوغوسلافيا من العمليات الإدارية الحديثة. وحتى سنة ١٩٥٣ لم يحدث أى حصر لهذه الوظائف ، ولم يكن يوجد هناك أى تحليل تفصيلي أو أبحاث وأافية للوظائف العامة. وإن كان التطور الإداري قد أظهر الحاجة إلى ترتيب الوظائف العامة .

ولذلك تم أول ترتيب بمناسبة التعداد العام للسكان الذي أجرى في سنة ١٩٥٣ بما أفاد عمليات الإحصاء . وقد بدى بتوصيف وترتيب وظائف ١٨٠٠ مهنة مختلفة . ثم أعقب ذلك مرحلة توصيف وترتيب وظائف ٢٥٠٠ مهنة أخرى (٢).

هذا وقد تم تقسيم الوظائف العامة اليوغوسلافية إلى أربع مجموعات مهنية رئيسية ، وذلك حسب نوع المهنة ، على أن تضم كل مجموعة الوظائف التي تتعلق بمهنة واحدة أو بمهن متشابهة . وأن يتم تقسيم الموظفين والعامل داخل كل مجموعة إلى جملة مستويات رأسية تبلغ في معظم الأحيان نحو عشرة مستويات رئيسية وهي (٣).

- | | |
|--------------------------------|---------------------------|
| (١) عمال الخدمة | (٢) العمال غير المهرة |
| (٣) العمال أنصاف المهرة | (٤) العمال المهرة |
| (٥) العمال ذوى المهارة العالية | (٦) المراقبون |
| (٧) رؤساء الوحدات الاقتصادية | (٨) موظفو الإدارة الوسطى |
| (٩) الخبراء والمهنيين | (١٠) موظفو الإدارة العليا |

هذا وللؤهلات الدراسية في يوغوسلافيا أهميتها إلى جانب أهمية للمهارات الفنية المختلفة . إذ يساهم المؤهل الدراسي العامل في تحديد درجة المهارة التي يوضع عليها في السلم الوظيفي .

(١) راجع :

Stana Tomasevic et Mustafa Begtic, Formation Professionnelle des Cadres en Yougoslavie, Strucno Obrazovanje Kadrova Ujugoalaviji, Jugoslavija, Beograd, 1961, pp. 155, 156.

(٢) ستانا توماسيفيك ومصطفى بجتيك ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ ، ١٥٦ . وهوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٢ ، ٧٦ ، ٨١ ، ٩٤ .

وبما تقدم يتضح أن نظام الترتيب اليوغوسلافي يعتبر مرجحاً من أسلوب الترتيب الموضوعي والشخصي، وإن كانت الغلبة فيه للأسلوب الموضوعي .

المطلب الثاني

في الاتحاد السوفيتي

الفرع الأول

تمهيد

عرفت روسيا فكرة الكادرات الوظيفية منذ أوائل القرون الثامن عشر . فقد وضع في سنة ١٧٢٢ لأول مرة جدول خاص بطبقات الموظفين العموميين يتضمن أربع عشرة طبقة وظيفية . وكانت الطبقة الدنيا خاصة بوظائف كتبه الحفظ ، أما وظائف الطبقة العليا (وهي الرابعة عشرة) فكان يطلق عليها اسم Privy Councillor) وكانت مخصصة للنبل دون عامة الشعب .

وكان من يصل إلى أولى طبقات الوظائف العليا المعروفة باسم (Actual State Counsellor) يحصل تلقائياً على لقب نزيل . وكان الموظفون النبلاء المولود يعتبرون طبقة مميزة ، ويتمتعون بفرص الترقية بطريقة أسرع من زملائهم . إلا أن الإدارة الروسية كانت تضطر إلى إدخال موظفين من عامة الشعب في الطبقات العليا ، وكان ذلك بسبب تضخم نشاطها تضخماً تعذر عليها معه العثور على من يكفيها من النبلاء (١) .

وقد كان الموظفون الروس يكونون حتى قيام الثورة السوفيتية في أكتوبر سنة ١٩١٧ طبقة اجتماعية مستقلة ، ويخضعون لنظام المهنة الدائمة ، وترتبط بالدولة علاقة تنظيمية . وكان يكتفي في اختيارهم باشتراط التخصص العام دون التخصصات الدقيقة . كما كان يشترط الحصول على إحدى الشهادات الجامعية بالنسبة للموظفين الهامة . مما يدل على أن النظام الآووبي كان مطبقاً في روسيا بكل

(١) برترلم ماكسويل ، المرجع السابق ، ص ٥ وما بعدها .

عناصره^(١).

وقد حدث عقب قيام الثورة انهيار في شكل الوظيفة العامة الروسية . وكان ذلك بسبب فصل ومقتل وهروب عدد ضخم من الموظفين غير المواليين للنظام الجديد ، مما اضطر الادارة السوفيتية إلى الاستعانة بعدد كبير من الأشخاص البعيدين عن نطاق الوظيفة العامة والمحرومين من أية خبرة سابقة ، وذلك لمجرد ولائهم للثورة ، فزاد الأمر سوءاً^(٢) ، مما اضطر الادارة إلى التقرير بضرورة تكوين كادرات إدارية على قدر كاف من الصلاحية الإدارية^(٣) . ولذلك قامت وكالة التفتيش المالي والفلاحي ، في سنة ١٩٢٠ بإعداد ترتيب مبدئي للموظفين وضمت فيه الحد الأدنى لعدد الموظفين الذين يمكن إلحاقهم بكل جهاز حكومي على حدة . وفي سنة ١٩٣٥ عهد إلى لجنة الدولة للوظيفة العامة ، بعدة مهام رئيسية ومنها مهمة توصيف وترتيب الوظائف العامة . على أن تخضع نظم ترتيب الوظائف ذات الأهمية الخاصة والتي تضمنها اللجنة لإقرار مجلس الوزراء واللجنة

(١) يراجع مقال عن الموظف العام الروسي في عهد القيصرية كتبه :
(François Xavier Coquin)

Un être méconnu : Le Fonctionnaire Tsariste. بعنوان :

منشور في :

Cahiers du Monde Russe et Soviétique, Ecole Pratique des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Sorbonne, Mouton et Co., La Haye, Paris.

عدد أبريل - يونيو ١٩٦٨ (المجموعة التاسعة - الجزء الثاني) ص ٢٢٧ وما بعدها . وكذلك دراسة اجتماعية عن تكوين الموظفين الروس بين عامي ١٨٨٠ ، ١٩١٧ ، أعدها : (Matitahu Mayzel) بعنوان :
The Formation of the Russian General Staff (1880-1917) — A Social Study.

في عدد يوليو - ديسمبر ١٩٧٥ (المجموعة السادسة عشرة - الجزئين الثالث والرابع) ص ٢٩٧ وما بعدها .

وراجع كذلك : هنري بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٣ .

(٢) بديترام ماكسويل ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ .

(٣) نيمرود ولغانيللي ، المرجع السابق ، ص ١٤٨ .

(١٣ - ترتيب الوظائف)

المركزية للحزب الشيوعي ، وأن يصدر بها مرسوم من مجلس الوزراء (١) .
ثم حلت « اللجنة التنفيذية للكادرات » محل لجنة الدولة للوظيفة العامة منذ سنة ١٩٤١ (٢) .

وقد عمل ستالين على تكوين كادرات إدارية سوفيتية جديدة تقوم على أشخاص تتوفر فيهم الكفاءة الإدارية إلى جانب الثقة السياسية . على أن يتم اختيار كبارهم من بين أعضاء الحزب . وقد تم في ذات الوقت تدعيم نظام التدرج الرأسي للموظفين وزيادة سلطاتهم الإدارية ، إلى أن أصبح الموظفون يشكلون بمرور الوقت فئة بيروقراطية منزقة عن سائر فئات الشعب (٣) .

كما تم في أعقاب الحرب العالمية الثانية إدخال عناصر جديدة إلى الوظيفة العامة كنواة للكادرات الإدارية الجديدة ، إلا أنها لم تكف لاستيعاب جميع الوظائف ، مما اضطر الإدارة إلى الاستعانة من جديد بالأشخاص الذين أمثبوا الولاء السياسي رغم عدم تمتعهم بأية خبرة إدارية ، وتكدست بهم الإدارة وخاصة في السلام الوظيفية العليا .

وقد استمرت تلك الأوضاع سائدة حتى عام ١٩٥٦ ، حين بدأت الإدارة السوفيتية تخفض عدد الموظفين العموميين ، وفي مقدمتهم موظفي الإدارات التنفيذية . وقد اقترن ذلك بزيادة مرتبات الدرجات الصغرى ، مع الاهتمام بالتدريب الإداري ، والتدقيق في اختيار الموظفين ذوي الكفاءات العالية والصفات القيادية (٤) .

هذا وقد ذهب رأى إلى القول بأن الحكومة السوفيتية في ظل الاشتراكية

(١) Marie Fainsod, Comment l'U.R.S.S. est gouvernée ?, Editions de Paris, 1957, p. 315.

وتراجع أيضا نسخته الانجليزية التي صدرت في سنة ١٩٥٣ ونشرتها مطابع جامعة هارفارد بالولايات المتحدة الأمريكية بعنوان :
(How Russia is Ruled ?)

(٢) راجع هنري بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ وما بعدها .

(٣) هنري بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٤ وما بعدها .

(٤) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٢١ وما بعدها .

حاركت اخضاع الموظفين العموميين لوضع يختلف عن وضعهم في ظل النظم الرأسمالية . إذ حرمتهم من الخشوع لقانون خاص بهم ، كما سلوت بينهم وبين عمال القانون الخاص في الحقوق والالتزامات . بسبب اخضاعهم جميعا لأحكام قوانين العمل . إلا أن الحكومة السوفيتية اضطرت بعد ذلك إلى إقرار قواعد خاصة بالموظفين العموميين . كما قامت بتقسيمهم إلى فئات ، وألثأت لهم جداول الترتيب التي أقرتها جميع الإدارات (١) .

وقد أصبح ترتيب الوظائف وتوصيف أعالها حاليا من أهم المبادئ التي تفرص الإدارة السوفيتية على العمل بها بصفة مستمرة . إذ توضع كل وظيفة في درجة معينة بناء على مدى ما تتضمنه أعالها من صعوبات ومسؤوليات ، ومدى ما تحتاج اليه ممارستها من مهارات . كما يتحدد شخص من يشغلها على ضوء المؤهلات العلمية ومتطلبات التأهيل والمهارات اللازمة . وكذلك فإن أجره يتحدد على أساس ما يتجزئه من أعمال تلك الوظيفة كأ وتوها (٢) . وهذا هو ما دعا البعض إلى إبراز أهمية ترتيب الوظائف في النظام السوفيتي الحالي ، قائلا أن مشكلة التمييز بين الوظائف تتطلب اهتماما واسع المدى ، كما تستلزم تريبا دقيقا للوظائف الإدارية . إذ يقتضى العمل التنظيمي أولا وقبل كل شيء تمييزاً محدداً وواضحاً بين الوظائف والخصصات ، مما يكفل الأداء الفعال للأجهزة الإدارية ، ويتيح التنسيق بين أقسامها ، ويوفر الجهد ، ويزيد الاحساس بالمسؤولية والمبادرة والكفاءة لدى العاملين . وهذا هو المعنى الذي أكدته الوعيم السوفيتي لينين ؛ وأساساً علم الإدارة السوفيت (٣) .

(١) برترام ماكسويل ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ ، ١٣٥ .

(٢) جون هازارد ، المرجع السابق ، ص ١٩٥ .

(٣) V.G. Afanasyev, The Scientific Management of Society,

Translated to English by Ilyitskaya, 1st edition, Progress Publishers, Moscow, 1971, p. 139.

وراجع أيضا ترجمته العربية : الإدارة العلمية للمجتمع ، ترجمة كمال السيد ، دار الثقافة الجديدة ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، يناير ١٩٧٥ ، ص ١٤٢ وما بعدها .

الفرع الثاني

نظام الترتيب العام

يتضمن نظام الوظيفة العامة بالانحداد السوفيتي كادرات إدارية ينقسم كل منها إلى عدة درجات . وتقوم بتنظيم هذه الكادرات والإشراف عليها ومراقبتها اللجنة الفيدرالية للكادرات ، وذلك بوصفها الجهاز المركزي لشئون الموظفين العموميين السوفيت^(١) . وتضم هذه الكادرات موظفين يشغلون درجاتها ، وعمالا لا يشغلون أية درجات . وإن كانوا يخضعون جميعاً لنشريمات العمل الصادرة من السوفيت الأعلى في ١٥ يوليو سنة ١٩٧٠^(٢) . فليس ثمة قانون مستقل للموظفين العموميين .

وينقسم الموظفون الذين يشغلون الدرجات في الكادرات الإدارية إلى نوعين وهما : الموظفون الاتحاديون وموظفو الجمهوريات . إذ يشغل الموظفون الاتحاديون وظائف الإدارات المركزية لاتحاد الجمهوريات السوفيتية ووظائف الإدارات التنفيذية المركزية . بينما يمثل موظفو الجمهوريات في الموظفين العاملين لدى المرافق المحلية بالجمهوريات وكذلك الموظفين العاملين بالمرافق المركزية التي تتولى الجمهوريات إدارتها بسبب وجود ارتباط بين الخدمات التي تقدمها تلك المرافق وبين المهام الموكولة إلى هذه الجمهوريات . هنا مع ملاحظة صعوبة الفصل بين هذين النوعين من الموظفين أو التمييز بينهما تمييزاً واضحاً . إذ لا يوجد انفصال مطلق بين الإدارات المحلية والإدارات المركزية . كما أن معظم الإدارات المحلية لا تعتمد أن تكون مجرد إدارات تنفيذية للاتحاد ويعمل غالبية العاملين بها

(١) هنري بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ وما بعدها .
(٢) ويعتبر ذلك التشريع هو أول تشريع موحد للمجال يصدر في روسيا منذ إنشاء الدولة السوفييتية في سنة ١٩١٧ ، وهو مأخوذ من 'المبادئ التي وضعها لينين في الحصل' . راجع : أسس تشريعات النخل في الاتحاد السوفييتي والجمهوريات الاتحادية ، المرجع السابق ، ص ٣ وما بعدها .
وراجع كذلك : أسس التشريع لاتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفييتية والجمهوريات المتحدة ، ترجمة الدكتور ثروت أنيس الأسيوطي ، دار للتقدم ، موسكو ، ١٩٧٤ ، ص ١١٠ وما بعدها .

للإتحاد في الوقت ذاته ، مع خضوع الجميع لقواعد متائلة وسلطة مركزية موحدة^(١) .

وتتولى اللجنة الفيدرالية للأكادرات وضع القواعد العامة لتنظيم الأكادرات، وجداول المرتبات ، وتقسّم الهيكل الوظيفية إلى درجات ، وتحديد مسؤوليات كل وظيفة ، وإلغاء الوظائف المتكررة أو التي لم تعد مئة حاجة إليها ، وذلك على مستوى جميع المرافق العامة والهيئات الإدارية والشركات الاقتصادية في جمهوريات الإتحاد . وهي تختص بإصدار قرارات غير نهائية ، إذ تقتصر مهمتها على مجرد تقديم مقترحات تفضع للإقرار أو الرفض أو التعديل من مجلس وزراء الإتحاد السوفيتي^(٢).

هذا ويقوم نظام الترتيب السوفيتي على عدة أسس يمكن إجمالها فيما يلي :

(أولا) تقسيم المستويات الوظيفية :

لم يرد بقرينات العمل السوفيتية أى تقسيم موحد للمستويات الوظيفية بالنسبة للدولة ، وإن كان البعض يرى تقسيم موظفي الإتحاد السوفيتي إلى ثلاث مجموعات تضم عشر فئات وظيفية على النحو التالي^(٣).

١ - مجموعة المديرين : وتضم فئتين وهما الفئة الأولى ، وتشمل مديري المشروعات والمنشآت وفروعها الذين يعينون كقاده أو إداريين . وكذلك الفئة الأولى أ ، وتشمل مديري شركات الإنتاج والأقسام الذين يعينون كوظفي إنتاج.

٢ - مجموعة الخبراء والفنيين : وتضم فئتين وهما الفئة الثانية ، وتشمل كبار الخبراء في المشروعات والمؤسسات والوحدات التابعة لها . والفئة الثالثة ، وتشمل المهندسين والفنيين وسائر المتخصصين الذين يعينون في الأجهزة الإدارية .

٣ - مجموعة الوظائف الإدارية المساعدة : وتضم ست فئات وهى الفئة

(١) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٦٠ وما بعدها .

(٢) هنري بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ وما بعدها .

(٣) ف . ج . افاناسييف ، المرجع السابق ، ص ١٤١ وما بعدها من

للنسخة الانجليزية ، وص ١٤٥ وما بعدها من للنسخة العربية .

الرابعة ، وتشمل مراقبي الأجهزة الإدارية . والفئة الخامسة ، وتشمل المفتشين والمرشدين والمراجعين وما سكى السجلات ومن لديهم . والفئة السادسة ، وتشمل المحاسبين والإحصائيين وما سكى النظار المحاسبية ، والفئة السابعة ، وتشمل العاملين على الآلات الحاسبة والالكترونية . والفئة الثامنة ، وتشمل السكرتيرين والكتبة وموظفي الآلات الكاتبة ومن لديهم ، والفئة التاسعة ، وتشمل العمال اليدويين وعمال المكاتب الذين يمينون بالأجهزة الإدارية .

ولا يشمل ذلك التقسيم سوى الموظفين الإداريين ، أو من يطلق عليهم اصطلاح : عمال نظام الإدارة في المجتمع الرومي ، ، فلا يشمل موظفي الجهاز أو أجهزة أمن الدولة وحفظ النظام أو الأمن العام أو المحاكم أو مكتب النائب العام . وقد أخذ التقسيم المذكور عن دراسة أجريت في منطقة (Sverdlovsk) إلا أنه بنى على قواعد تصلح للتطبيق داخل جميع المناطق . ويتسم هذا التقسيم بالمرونة إذ توجد علاقات متبادلة ومتداخلة بين المجموعات الثلاث المذكورة .

وقد يفهم من الاصطلاح السابق ذكره أن هذا التقسيم يتعلق بالوظائف القيادية وحدها . هذا في حين أنه يهبط بالوظائف حتى يصل إلى مستوى العمال اليدويين وعمال المكاتب . إذ يفهم الموظفون الذين لا يمكن اعتبارهم مديرين ولا يملكون سلطة إصدار القرارات ، وخاصة بالنسبة لموظفي المجموعتين الثانية والثالثة ، والذين يمثلون ما يزيد عن ٥٥٪ من مجموع الموظفين^(١) .

هذا وقد ذهب رأى آخر إلى القول بتقسيم عمال الدولة في الاتحاد السوفيتي إلى ثلاثة مستويات رئيسية وهي^(٢) .

(أ) الموظفون المنتخبون :

وهم أعضاء اللجان التنفيذية مجالس السوفيت الذين يتم اختيارهم بطريق الانتخاب على جميع المستويات ابتداء من مجالس السوفيت القاعدية على مستوى

(١) ف . ج . أفاناسييف ، المرجع السابق ، النسخة الانجليزية ص ١٤١ ، والعربية ص ١٤٥ .
(٢) فولنسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٦٠ وما بعدها .

الوحدات الإنتاجية والمدن ، حتى السوفيت الأعلى على مستوى الاتحاد . ويتحمل هؤلاء الموظفون المنتخبون مسؤولية اتخاذ القرارات الإدارية على المستويات التي يمثلونها . وهو الأمر الذي يجعل اللجان التنفيذية بما تضمه من موظفين منتخبين تشكيلات إدارية فضلا عن كونها تنظيمات سياسية ، وذلك فيما عدا السوفيت الأعلى (Le Soviet Suprême) الذي يعتبر تنظيمًا سياسيًا بالدرجة الأولى.

ويشغل هؤلاء الموظفون المنتخبون الوظائف العليا بالاتحاد السوفيتي . ولا يعضون نظام قانوني خاص بهم ، بل يعضون لما يعض له سائر الموظفين مع الخضوع لقدر أكبر من الالتزام السياسي ورقابة الحزب .

(ب) موظفو الفئة الوسطى :

ويمثل هؤلاء الموظفين الإداريين بمعنى الكلمة . وهم موظفو الإدارة العامة الذين يقومون بتطبيق القرارات الإدارية الصادرة من الموظفين المنتخبين . وهم يشغلون وظائف تخصصية ، ولأن كان مفهوم الموظف العام السائد في دول الديمقراطية الغربية لا ينطبق عليهم . كما أنهم لا يمثلون فئة مستقلة عن سائر الفئات ولا يعضون نظام قانوني مستقل . ولكنهم يعتبرون الفئة الرئيسية من وجهة نظر العمل الإداري بمفهومه الضيق .

(ج) العمال التنفيذيون :

وهو الذين يشغلون أدنى مستويات الجهاز الوطني ، ويقومون بالأعمال الفنية والكنايية التي تقسم بالطابع التنفيذي البحت . ويمثلون الكثرة العددية بالنسبة لسائر عمال الدولة . ولا توجد لهم مهام محددة بل يمارسون أعمالا متعددة ومتنوعة وينفذون كل ما تطلبه منهم سلطاتهم الرئاسية . كما أنهم لا يعضون لقانون خاص ينظم شؤونهم ، ولا يتمتعون بامتيازات ينفردون بها ، ولا تضمهم فئة خاصة مستقلة .

ويتم تعيين شاغلي وظائف المستويين الآخرين بمقتضى عقود عمل (فردية أو جماعية) ، وذلك على نحو يعطى الإدارة حق فصلهم في أي وقت ، مع

خضوعهم لاحكام قانون العمل السوفيتى . ويتم اختيارهم إما بطريق امتحانات المسابقة ، أو بطريق الاختيار المباشر بواسطة السلطة الرئاسية المختصة . ويراعى فى اختيارهم ضرورة توفر قدر من الثقافة الماركسية لديهم ، ثم يحتل التأهيل العلمى والثقافة العامة المرتبة التالية فى الأهمية (١) . ويرجع ذلك إلى أن جميع الموظفين السوفيت يعضون لورئاسة الحزب الشيوعى ، ويتمتع أغلبهم بعضوية هذا الحزب . ولذلك يتبعون الحزب أيديولوجيا ، ولا يمكنهم بالتالى ممارسة أى تصرف يتعارض مع السياسة الحزبية ومبادئها .

(ثانياً) تعدد عناصر الدرجات :

يشكل نظام الدرجات فى الاتحاد السوفيتى عادة من ثلاثة عناصر وهى سلم الدرجات . وسلم الفئات ، وسجل سلم المهارات (٢) .

١ - سلم الدرجات : ويتكون من عدة درجات ، يشار إلى كل منها برقم معين ، بحيث تدل تلك الأرقام على العلاقة النسبية بين كل درجة وأخرى . ويهبر عادة عن الدرجة الأدنى (وتسمى الدرجة الأولى) برقم الواحد الصحيح . ثم تتصاعد الأرقام تدريجياً بتساعد الدرجات . ويطلق على هذه الأرقام اصطلاح و المعدلات المتدرجة . وتضرب لذلك مثالا يتعلق بسلم الدرجات المطبق فى مصانع الصناعات الخفيفة وفى مصانع الأغذية ، وهو كالآتى :

الدرجات	الأولى	الثانية	الثالثة	الرابعة	الخامسة	السادسة
المعدلات المتدرجة	١٠٠	١١١	١٢٥	١٤١	١٥٩	١٨٠

ويتضح من ذلك السلم أن أعلى الدرجات تساوى فى قيمتها النسبية ١٨٨ من

(١) بل ان برامج تدريب الموظفين العموميين فى الاتحاد السوفيتي تعتمد هى الأخرى على التدريب الأيديولوجى أكثر من اعتمادها على التدريب الإدارى ، مما أدى إلى تخلف للتدريب الإدارى هناك تخلفا كبيرا اذا قورن بما وصل إليه فى سائر الدول الأوربية والأمريكية .
فوانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٦١ ، ٦٢ .
(٢) للكسندر انتقونوف ، المرجع السابق ، ص ٣٥ وما بعدها .

قيمة أدنى الدرجات ، وهو ما يوضح مدى التقارب بين الدرجات المختلفة ومآلة الفروق النسبية بينها . وتقاس النسبة بين الدرجات المختلفة بعنصرين أساسيين ، وهما مستوى المهارة المطلوب توفره في عمال كل درجة ، ومدى تمقيد الأعمال التي تتضمنها الدرجة . ويتم تحديد العنصر الأول بالرجوع إلى سجل سلم للمهارات ، أما العنصر الثاني فيحدد بمعرفة قسم العمل وأجور بالوحدة ، والذي يقوم عادة بتقسيم العمل إلى عدة مجموعات حسب درجة التمقيد التي يتضمنها ، فيقسم مثلاً إلى أعمال بسيطة ، وأعمال عادية ، وأعمال متوسطة الدقة ، وأعمال دقيقة ، وأعمال بالغة الدقة . ويلاحظ أن العنصرين يرتبطان ببعضهما البعض ويتناسبان تناسباً طردياً ، بمعنى أنه كلما كان العمال أكثر تمقيداً ، كلما احتاج إلى قدر أكبر من المهارة ، والعكس صحيح .

وإذا ما توزع القوى البشرية توزيعاً سليماً على مختلف أقاليم الدولة ، فإن البلاد ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد القومي ، وكذلك البلاد التي لم تزل حطاً كافياً من التطور ، والمناطق الجديدة ، والمناطق ذات الظروف المناخية القاسية ، تقرر لها جميعاً معدلات متدرجة أكبر من غيرها . ويتم تقسيم الاتحاد السوفيتي إلى مجموعة أقاليم ، تحدد لكل منها مجموعة مستقلة من المعدلات المتدرجة ، بحيث تشمل المناطق الوسطى والجنوبية والشرقية من الجزء الأوروبي من الاتحاد السوفيتي أقل نصيب بينما تتمتع المناطق الموجودة في أقصى شمال الاتحاد السوفيتي بأعلى مجموعة من المعدلات المتدرجة (٤٦) .

٢ — سلم الفئات : وهو الجزء الثاني في نظام الدرجات ، ويعتبر مسكناً للجزء الأول . فسلم الفئات هو الذي يوضح مستويات الأجور عن طريق ترجمة المعدلات المتدرجة في سلم الدرجات إلى أجور نقدية . وتعتبر فئة الدرجة الأولى هي وحدة القياس ، وهي القاعدة الأساسية التي تقوم عليها بقية الفئات . وهي تمثل أقل الأعمال أهمية في الوحدة ، تلك الأعمال التي لا تحتاج إلى أي قدر من المهارة ، لذا تختلف قيمتها من وحدة لأخرى باختلاف قيمة وحجم أقل الأعمال أهمية ،

(١) الكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ١٩ ، ٢٠ .

وبالتالى باختلاف قيمة وحجم سائر أعمال الوحدة . وهذا هو ما دعا إلى وضع نظام مستقل للدرجات لكل فرع من فروع الصناعة على حدة .

٣ - سجل سلم المهارات : تستخدم الوحدات الإنتاجية والمؤسسات العامة في الاتحاد السوفيتى ما يسمى بدفتر درجات المهارة ، يتم فيها تصنيف جميع الأعمال حسب المهارات المطلوبة لممارسة كل منها . فتقسم تلك الأعمال إلى مجموعات ذات مستويات مهارة متتالية . ويوضع أمام كل مستوى ما يجب على العامل إتقانه من مهارات بالنسبة لكل مهنة على حدة . وتلخص تلك الدفاتر في سجل واحد يطلق عليه (سجل سلم المهارات) ، وهو يضم موجزاً لجميع أنواع الأعمال ومواصفات ومهارات كل عمل . ويهدف الاحتفاظ بتلك الدفاتر والسجلات إلى ضمان التطبيق السليم لمبدأ الأجور المتساوية عن الأعمال المتساوية عن طريق التحقق من وحدة الأجر الذى يدفع للعمال المتميزين بنفس القدر من المهارة ، مع أخذ الظروف الأخرى في الحسبان مثل كفاءة العمل أو وجوده أو ظروف العمل الخاصة أو صعوبة الإنتاج أو الضرر الذى يترتب على ممارسته وما أشبه . وهى ظروف تؤثر في تكوين سلم الفئات ، وتؤثر بالتالى في تحديد الأجور ، وإن كانت لا تؤثر في سلم الدرجات الذى يتأثر أساساً بدرجات مهارات العمال .

السلطة المختصة بعملية الترتيب^(١):

يوجد في داخل كل منظمة بالاتحاد السوفيتى قسم خاص للعمل والأجور يضم بعض الخبراء في المجالات الاقتصادية والإدارية والفنية ، بالإضافة إلى ممثلين لنقابات العمال . ويتولى ذلك القسم دراسة معايير الأداء وإعدادها والإشراف على تطبيقها كما يقوم بدراسة الأعمال الموجودة بالوحدة وتحليلها وتقسيمها إلى مجموعات حسب درجة تعقيدها والمهارات المطلوبة لكل منها ، وذلك تمهيداً لوضعها في الدرجات المناسبة لها . ولوضع العمال في الدرجات التى تتفق مع مهاراتهم تشكل لجنة تضم

(١) نيمرود وفانكيللى ، المرجع السابق ، ص ١٥١ وما بعدها .

مندوبين عن النقابة المختصة ، وقسم العمل والأجور ، وبعض العمال المهرة في الصناعة المعنية، كما تضم رؤساء القسم الذى يتبعه العامل ، وتقوم تلك اللجنة باختيار درجة مهارة العامل . وعلى ضوء نتيجة الاعتبار تقدر الدرجة المناسبة له على أن يكون اللجنة النقابية داخل الوحدة سلطة اقرار تلك النتيجة أو تعديلها .

كما توجد على المستوى المركزى للدولة لجنة الدولة لشئون العمل والأجور، وهي إحدى اللجان التابعة مباشرة لمجلس وزراء الاتحاد السوفيتى (ويعتبر رئيسها عضوا بمجلس الوزراء) (١) ، وهي تتولى اختصاصات عائلية لاختصاصات قسم العمل والأجور على المستوى المركزى . إذ تتمتع بدراسة معايير الإنتاج على المستوى القومى، ويتبعها معهد للأبحاث يتولى دراسة كافة المشاكل المتعلقة بالعمل والأجور وتحليلها وبحث وسائل علاجها . وتختص كذلك باعداد هيكل موحد للأجور، فضلا عن إعداد القواعد الرئيسية لترتيب الوظائف الحكومية ، وتحضير مشروعات القوانين الخاصة بالأجور (٢). هذا وتقوم اللجنة المذكورة بوضع معايير إنتاج موحدة لكل صناعة أو لكل فرع من فروع الصناعة على حدة، وذلك بالاتفاق مع اللجان المركزية لنقابات العمال، أو مع المجلس الاتحادى المركزى لنقابات العمال حسب الأحوال . وهناك معايير محلية تفصيلية تضمها الوحدات بنفسها دون أى تدخل من اللجنة ، وبالاتفاق مع اللجان النقابية لتلك الوحدات (٣).

(١) هناك ١٢ لجنة مركزية نصت عليها المادة ٧٠ من الدستور السوفيتى ، وذلك فى مختلف المجالات الحيوية ، ويعتبر رؤساؤها جميعا - بحكم تلك المادة - أعضاء فى مجلس وزراء الاتحاد السوفيتى . راجع : الدستور للسوفيتى (الطبعة الانجليزية) ، المرجع السابق ، ص ٥٨ .
(٢) راجع : نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٥٤ .

(٣) فى يوغوسلافيا يوجد فى كل مرفق ما يسمى مجلس العمال (Radnicki Savet)، يتخلى المسئولية الرئيسية فى ادارة كافة الشئون الوظيفية فى المرفق بما فى ذلك عمليات ترتيب الوظائف . وهو يتألف من خمسة عشر عضوا على الأقل يختارون بطريق الانتخاب (لمدة سنتين غير قابلتين للتجديد) من بين العاملين بالمرفق ، بشرط أن يكون ثلاثة أرباعهم على الأقل من عمال الانتاج ، والربع من الموظفين الإداريين . والمهمة الأساسية

الفرع الثالث

نظم الترتيب الخاصة

لا يوجد - كما قدمنا - قانون أساسى يحكم الوظيفة العامة فى الاتحاد السوفيتى كما أنه لا يوجد نظام موحد لترتيب الوظائف العامة ، وذلك نظراً لتعدد نظم الترتيب بتعدد فروع النشاط المختلفة وأقاليم الدولة . ولا يوجد بالتالى فى الاتحاد السوفيتى ما يمكن أن ينطبق عليه تعبير « الترتيبات الخاصة » . إذ إن عدم وجود ترتيب عام لا يتصور معه وجود ترتيبات خاصة .

على أنه إذا كانت الترتيبات الخاصة هى تلك التى جرت النشرىات فى مختلف الدول على استثنائها من النظام العام للترتيب ، فإنه يمكننا بالتالى القاء نظرة على أهم تلك النظم المطبقة فى الاتحاد السوفيتى ، ومنها نظام السلطة القضائية ونظام القوات المسلحة .

وينقسم النظام القضائى فى الاتحاد السوفيتى - كما هو الحال فى مختلف الدول - إلى سلكين ، وهما سلك النيابة العامة وسلك القضاء .

وتوجد على قمة وظائف سلك النيابة العامة وظيفة النائب العام للاتحاد السوفيتى . وهو السلطة الرقابية العليا المختصة بضمان الرقابة الصارمة لتطبيق

لمجلس العمال هى وضع السياسة العامة للتوظيف فى المرفق ، وإقرار القوانين واللوائح الوظيفية وخطط ترتيب الوظائف وبرامج للتنمية ، وإقرار ميزانية المرفق ، ومراقبة أعمال مجلس الادارة .

أما مجلس ادارة المرفق (Upravni Odbor) - الذى يتكون من خمسة أعضاء على الأقل يتم انتخابهم من بين أعضاء مجلس العمال بشروط مشابهة فيما عدا الحدير الذى يعين من خارج المجلس - فإنه يعتبر الجهاز التنفيذى لمجلس العمال ، بمعنى أن مهمته الرئيسية تقتصر على مجرد وضع سياسة مجلس العمال موضع التنفيذ العملى وتسيير ادارة المرفق بما يتفق مع تلك السياسة . ومجلس الادارة بدوره يحل مدير المرفق - الذى يتم اختياره بطريق المنافسة المفتوحة بالإعلان فى الصحف والنشرات المصلحية - مسئولية الاشراف والرقابة على تنفيذ سياسة مجلس العمال ، الذى له حق فصل الحدير إذا ثبتت اعماله فى أداء تلك المسئولية .

راجع : هوارد واتشلى ، المرجع السابق ، ص ٦٤ وما بعدها .

القوانين في الوزارات والمؤسسات والمنظمات المختلفة في الدولة (١). ثم يلي ذلك في التدرج الوطني وكلاء النيابة، ويختصمون لرئاسة النائب العام، ويتم ترشيحهم حسب أقدميتهم (٢).

كما يوجد داخل كل جهة ورية من جمهوريات الاتحاد السوفيتي نائب عام ومجموعة من وكلاء النيابة الذين يتولون مسؤوليات مماثلة على مستوى جمهورياتهم مع خصوصهم لرئاسة النائب العام للاتحاد السوفيتي (٣).

أما سلك القضاء في الاتحاد السوفيتي فيتميز بمشاركة الشعب بصورة إيجابية في ممارسة العمل القضائي، وذلك عن طريق الممارتين انقضيين الذين يختارون من بين أبناء الشعب ليشاركوا في جلسات المحاكم بجميع مستوياتها ويتم اختيارهم بالانتخاب (كما هو الحال بالأممية لاختيار الدفعة إلى يتم أيضا بطريق الانتخاب الشعبي) (٤).

Frederick L. Schuman, *Government in the Soviet State* (١)
Union, Thomas Y. Crowell Company, 3rd edition, New York,
1963, p. 126.

Vladimir Terebitch, *The Soviet Court*, Translated from the Russian by Murad Saifuun, Progress Publishers, Moscow, 1973, p. 66.

(٢) فلاديمير تريبييلوف، المرجع السابق، ص ٧٤.

(٣) الدستور للسوفييتي، المرجع السابق، ص ٦١ وما بعدها.

وفريدريك شومان، المرجع السابق، ص ١٢١، ١٨٣.
وهناك في يوغوسلافيا التي جابت وظائف انشائها العام وكلاء النيابة، وظيفه اخرى تأتي في التسلسل الرئاسي بعد النائب العام ميسرة، وهي وظيفه المحامي الاجتماعي الذي يكلف من قبل برلمان يوغوسلافيا الانشادي بالتقنين في كل ما يمس النظام الاجتماعي والحقوق الامتزاكية للشعب.
Dragoljub Djurovic et Palve Nikolic, *Le système socio-politique yougoslave*, Bibliothèque de l'Assemblée de la R.S.F. de Yougoslavie, Belgrade, 1974, p. 86.

Michel Mouskhély et Zygmunt Jedryka, *Le Gouvernement* (٤)
ment de l'U.R.S.S., Presses Universitaires de France, Paris,
1961, p. 234.

ويعتبر نظام المعاونين القضائيين في الاتحاد السوفيتي نظاما بديلا لنظام المحلفين الذي تطبقه دول الديمقراطية الغربية . ويوجد في كل محكمة اثنان من المعاونين يتم انتخابهم لمدة سنتين . ويكونون عادة من ذوي الخبرات المختلفة . ويتم انتخاب معاوني محاكم الدرجة الاولى في انتخابات شعبية محلية .

أما معاوني محاكم الدرجات الاعلى فيتم انتخابهم بواسطة مجلس السوفيت الذي تتبعه المحكمة . ويختص المعاونون القضائيون بتحديد ما إذا كان المتهم مذنباً أو أو غير مذنب . كما يقتصون بالمشاركة في تحديد العقوبة التي توقع على المتهم^(١) .

وقد طبق ذلك النظام عقب الثورة الروسية عندما أعلن لينين ورفاقه إلغاء جميع المحاكم القائمة في روسيا وإقامة القضاء الشعبي والشرعية الثورية بدلا منها^(٢) .

هذا ويتمثل ترتيب وظائف قضاة الاتحاد السوفيتي في تقسيمهم إلى عدة مستويات وظيفية .

ف هناك قاضي الدرجة الاولى وهو قاضي المنطقة (The District People's Judge) الموجود في المحكمة الشعبية لكل منطقة أو مدينة . ويلي ذلك مباشرة مستوى قاضي المحكمة العليا للجمهورية (The Supreme Court of the Republic) وهي المحكمة التي توجد على قمة النظام القضائي لكل جمهورية على حدة . إلا أنه توجد بالنسبة لبعض الجمهوريات الكبيرة ذات المناطق المتعددة مرحلة وسطى يمر خلالها التقاضي أمام قاضي محكمة الوحدات الإقليمية .
(The Court of the Respective Territorial Units)^(٣)

وهناك قضاة المحكمة العليا للاتحاد السوفيتي وهي أعلى السلطات القضائية في هذا الاتحاد . وتؤلف من رئيس ، ونائبين للرئيس ، وستة عشر عضواً ، ورؤساء المحاكم العليا للجمهوريات ، وخمسة وأربعين من المعاونين القضائيين

Y. Feofanov, Soviet Citizens and the Law, Novosty (١)
Press Agency Publishing House, Moscow, 1976, pp. 19, 20..

(٢) فريديريك شومان ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .

(٣) فلاديمير تريبلوف ، المرجع السابق ، ص ٦٧ وما بعدها .

الشميين الذين يتم انتدابهم لعضوية المحكمة بواسطة السوفيت الأعلى (٢).
هذا وتنقسم المحكمة العليا للاتحاد السوفيتي إلى ثلاثة أقسام ، وهي قسم
القضايا الجنائية وقسم القضايا المدنية وقسم القضايا العسكرية (٣).

ويتميز ترتيب وظائف النظام القضائي في الاتحاد السوفيتي بالبساطة في التكوين
والوضوح في التسلسل القضائي والإندماج مع الشعب ومع النظام الشيوعي ، إذ
يستوجب لينين في القضاء السوفيتي أن يكون ذا صبغة اشتراكية وصبغة
ديمقراطية - وذلك من نوع خاص يختلف عن الديمقراطية الغربية - وهي
الديمقراطية الاشتراكية التي تؤكد وجود روابط عضوية بين السلطة القضائية
والفئات الشعبية والسلطة السياسية الحاكمة (٤).

هذا عن ترتيب وظائف السلطة القضائية (٥):

أما ترتيب القوات المسلحة ، فيتمثل في تقسيم وظائفها إلى عدد ضخم من
المستويات الوظيفية ، حيث يصل إلى اثنتين وعشرين رتبة عسكرية بالنسبة
لوظائف القوات البرية والجوية (٦) ، بينما يبلغ تسع عشرة رتبة عسكرية بالنسبة

(١) ي. فيوفانوف ، المرجع السابق ، ص ٣٤ .

(٢) فلاديمير تريبلوف ، المرجع السابق ، ص ٦٨ .

(٣) ميشيل موسكلي ، زيجمنت جيديكا ، المرجع السابق ، ص ٢٣٤ .

(٤) راجع أيضا ترتيب وظائف النظام القضائي اليوغوسلافي

حيث يتميز بالبساطة ويتشابه مع النظام القضائي السوفيتي من حيث
مستوياته الرئيسية ، هي : سجانا بيتي ، خلدون شحاتة ، حقائق عن
يوغوسلافيا ، إصدار سكرتارية الاعلام للمجلس التنفيذي للاتحادى ، مجلس
وزراء يوغوسلافيا ، مترجم للعربية ، توزيع مؤسسة كولتورا ، بلفراد ،
غير مؤرخ ، ص ٣٩ ، ٤٠ .

(٥) وهذه الرتب هي :

جنسى - جنسى أول - نائب عريف - عريف - عريف أقدم - رئيس
عرفاء - نائب ضابط - ليفتناننت ثان - ليفتناننت - ليفتناننت أقدم - كابتن -
ماجور - مقدم - كولونيل - ماجور جنرال - ليفتناننت جنرال - كولونيل
جنرال - جنرا جيتس - ماريشال - ماريشال رئيسى لسلانح معين - ماريشال
الاتحاد السوفيتي - جنراليسيموس الاتحاد السوفيتي .

لوظائف البحرية السوفيتية (١).

في هذا وقد قامت النظم العسكرية الجديدة للقوات المسلحة السوفيتية بترتيب وظائفها ترتيباً موضوعياً سليماً ، وخاصة بالنسبة لكبار الضباط . حيث يشغل كل ضابط وظيفة معينة ، وتتضمن الوظيفة مجموعة محددة من الواجبات والمسؤوليات التي يتكفل بممارستها كل من يشغل تلك الوظيفة ، والذي لا بد أن يُدرك أن توفر فيه متطلبات التأهيل الموضوعية اللازمة لممارستها (٢).

ورغم تلك الموضوعية ، فإن عصر الولاء السياسي يتدخل في الوظائف العسكرية مثلاً ، هو الحال في الوظائف المدنية . فالتدريب السياسي وتعليم المبادئ

ويضاف إلى اللقب : «مسكرى للقلب العلمي بالنسبة للمؤهلين جامعيًا ، فيضاف بالنسبة للمهندسين لقبه العلمي فيقال : «كولونيل مهندس» ، أو «ماجور مهندس» ، إلخ . وهكذا بالنسبة للأطباء والنصيحاء وغيرهم . كما يضاف إلى اللقب أيضًا اسم القوة أو السلاح الذي ينتمي إليه الجندي أو الضابط . فيقال : «ماجور جنرال طيران» ، أو «كولونيل جنرال مدركات» ، أو «ليفتنانت جنرال مدفعية» ، وهكذا . راجع : ريبانوف ، القوات المسلحة في الاتحاد السوفييتي . المكتبة العسكرية ، دار للنظم ، موسكو . ١٩٧٥ . ص ٢٢٦ .

(١) وهذه الرتب هي :

بحار - بحار اقدم - رئيس عرقاء - بحري - عريف ملاح - نائب ضابط بحري - ضابط صف بحري - ليفتنانت ثان بحري - ليفتنانت - ليفتنانت اقدم بحري - ليفتنانت كابتن بحري - كابتن بحري من الدرجة الثالثة - كابتن بحري من الدرجة الثانية - كابتن بحري من الدرجة الاولى - كونتر اميرال - نائب اميرال - اميرال - اميرال اسطول - اميرال اسطول الاتحاد السوفييتي .

ويضاف للقلب العلمي بعد للرتبة العسكرية بالنسبة للمؤهلين جامعيًا . ويحمل افراد قوات الطيران والمساء التابعون للاسطول البحري الحربي نفس الرتب العسكرية تمامًا ، فيما عدا من يحملون شهادات عسكريه بحريه خاصة ، فيحملون الرتب العسكرية الخاصة بتلك الشهادات .

(٢) راجع مقال لـ «أفيريانوف» بعنوان «النظم العسكرية الجديدة» ،

راجع : ريبانوف ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧ .

منشور في : المجلة العسكرية السوفييتية ، دار النجم الاحمر ، موسكو ، ١٩٧٦ . ص ١٥ وما بعدها .

القيومية والثقافة الماركسية والمخدوخ لتعليمات وتوجيهات الحزب الشيوعي الحاكم تعتبر عناصر أساسية ومؤثرة - اختيار رجال القوات المسلحة السوفيتية وفي ممارستها لوظائفهم كتنظيمات تأهيل جموعية تسبق الشروط الموضوعية لفعل الوظيفة (١).

الفرع الرابع

تقدير نظام الترتيب في الاتحاد السوفيتي

تقسم نظم الترتيب السوفيتية - من وجهة نظرنا - بميزة أساسية، وهي اتباع نظام حكم ودقيق في مجال الترتيب، وذلك فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة، والسجلات والدفاتر الخاصة بكل وحدة لتنفيذ ومراقبة وتطوير الترتيب، وفيما يتعلق بالسلطات المشغولة عن أعداد ومتابعة تلك النظم، بما تضمن عدم تدخل أية عناصر غير موضوعية أو أهواء شخصية في الترتيب.

وتتميز تلك النظم أيضاً بأنها تقوم عادة على عدد محدود من المستويات الوظيفية. وهو الأمر الذي يساعد على تحقيق التعاون والانسجام بين مختلف فئات الموظفين العموميين، كما يساعد على تحقيق الاستقرار الوظيفي نتيجة عدم المغالاة في تعدد المستويات الوظيفية التي يتحم على الموظف اجتيازها لترقى من مستوى إلى آخر، أو للوصول إلى المستويات القيادية. هذا فضلاً عن تحقيق البساطة والوضوح في نظام الترتيب.

(١) راجع مقال كتبه « نيكولاي بالفلوف » بعنوان « الجيش السوفييتي وبداية الطريق »، منشور في: المجلة السوفييتية، مجلة نصف شهرية يصدرها بالقاهرة مكتب الصحافة بسفارة اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفييتية بجمهورية مصر العربية، العدد السادس، ٢٠ مارس سنة ١٩٧٦، ص ٢٩، ٣٠.

وراجع كذلك:

I. Butsky, Political Work in the Soviet Army, (Translated from the Russian and printed in U.S.S.R.), Progress Publishers, Moscow, without date, p. 10.

(١٤ - ترتيب الوظائف)

وكذلك فإن من مزايا نظم الترتيب الوظيفية عدم الالتزام بنظام موحد على مستوى الدولة ، إذ تختلف نظم الترتيب من قطاع إلى آخر ، ومن إقليم إلى آخر ، وذلك تبعاً لاختلاف طبيعة كل قطاع وظروف كل إقليم . وهو اختلاف طبيعي يفضل معه أن يوضع لكل قطاع من قطاعات العمل نظام الترتيب الأكثر ملاءمة في دولة ذات أعمال وأقاليم متباينة .

على أنه أياً كان الأمر فإنه يؤخذ على الترتيب الوظيفي الافتقار إلى تنظيم واضح ومحدد للوظيفة العامة سواء على أساس المهنة الدائمة أو على أساس العمل المؤقت فرغم وجود الكادرات الدائمة في النظام الوظيفي ، إلا أن الموظف هناك لا يتمتع بالاستقرار . إذ تبرم الإدارة معه عقد عمل يحمله معرضاً للفصل من وظيفته لأسباب متعددة ، بحيث لا تستطيع القول بأن الفصل هو إجراء استثنائي أو أن طابع المهنة الدائمة بكل خصائصه ينطبق على الوظيفة العامة الوظيفية .

كما يؤخذ على نظام الترتيب الوظيفي أيضاً غلبة الولاء السياسي للموظف العام على العناصر الموضوعية للترتيب ، وخضوعه سياسياً وإدارياً للحزب الحاكم . حتى أن شرط توفر قدر كاف من الثقافة الماركسية لدى المرشحين لشغل الوظائف العامة أو للترقية إلى الوظائف القيادية يسبق في الأولوية الشروط الموضوعية المتعلقة بأعمال الوظيفة ذاتها .

وأخيراً يؤخذ على ذلك النظام وجود التقارب الشديد بين المستويات الوظيفية المختلفة ، مما يجعل الفارق بين أدنى المستويات وأعلاها غير متناسب مع الفروق بينها في الصعوبة والمسئولية ، ولا يعني ذلك أن تكون الفوارق بين مستويات الوظائف شاسعة بما يؤدي إلى توسيع الهوة بينها ، بل يجب أن تكون في الحدود المناسبة التي تجعل من السهل التوفيق بينها وبين الفروق الحقيقية بين الأعمال المختلفة .

المبحث الرابع

تقدير النظام الاشتراكي

نستطيع من خلال دراستنا لنظم ترتيب الوظائف العامة داخل الدول الاشتراكية ، أن نقول أن لهذه النظم جملة مزايا رئيسية ، ومن ذلك مزايا الميل إلى الموضوعية . ذلك أن من أهم مزايا النظام الاشتراكي الالتزام بموضوعية الترتيب والربط بين العمل — كما ونوعا — وبين الأجر . إذ يقوم نظام الترتيب على أساس التحليل الموضوعي للوظائف وذلك بهدف تحديد ما تتضمنه كل وظيفة من صمومات ومسؤوليات ، وما تحتاج إليه عمارتها من مهارات ، ويتم على ضوء ذلك التحليل تحديد الدرجة التي توضع فيها الوظيفة ، واختيار الفئص الذي يتحمل أعباءها ؛ وتحديد الأجر الذي يتقاضاه ، مع تغير ذلك الأجر صعوداً وهبوطاً بتغير مستوى إنتاجية الموظف كما ونوعاً^(١) .

وما من شك في أن هذه الموضوعية في الترتيب هي الأسلوب العودجي الذي يكفل إيجاد ترتيب سليم يقوم على أسس علمية دقيقة . كما يكفل تحقيق الحيادة والعدالة . وإن كانت بعض النظم الاشتراكية لا تمنع أسلوباً موضوعياً خالصاً ؛ مما يجعل المؤهلات الدراسية في ظل تلك النظم تغطي باهتمام يفوق ما تغطي به أعمال الوظائف ذاتها ، كما يفوق الاهتمام بالمؤهلات الدراسية في ظل نظام الترتيب الأمريكي^(٢) .

كما أن من مزايا النظام الاشتراكي الاهتمام بظروف الموظفين الشخصية رغم

(١) زاغورو دنيكوف ، سموليار تشوك ، ديروفنيكوف ، المرجع السابق ، ص ١٣ . والمستور للسوفييتي ، المرجع السابق ، ص ١٨ ، ٩٥ .

(٢) راجع المقالين السابق الإشارة إليهما لكل من روبرت مارش وهامكس ويير في : مجلة للخدمة الخفية في الصين ، المرجع السابق ، ص ٤٩ ، ٥٧ وما بعدهما على التوالي .

وراجع كذلك : شتانا توماسيفنيك ، مصطفى بيجتيك ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ ، ١٥٦ . وسولرد ولسل ، المرجع السابق ، ص ٧٢ ، ٧٦ وما بعدهما .

موضوعية الترتيب . ذلك أنه بالرغم من تلك الموضوعية التي يتسم بها نظام الترتيب والتفويض المتعلق بالوظيفة العامة الاشتراكية ، فإن هذا النظام لا يخلو الاهتمام بالظروف الشخصية للموظف العام . ويتمثل ذلك الاهتمام في تقرير المزايا المادية والمهنية التي تمنح للموظف ، وذلك بالإضافة إلى الأجر الأساسي ، وما يتمتع به هذا الموظف من خدمات مجانية في المجالات الصحية والتعليمية والمهنية وغيرها . هذا فضلا عن استقاداته : أيا التشريعات الاجتماعية التي تكفل التأمين الاجتماعي ، مع ضمان حد أدنى للدخل بما يتناسب مع مستوى تكاليف المعيشة^(١) .

ومن مزايا الترتيب الاشتراكي كذلك اتساعه بالديمقراطية . وذلك بفضل المشاركة العمالية في مجال وضع نظم الترتيب ، إذ يقوم العمال بدور هام فيما يتعلق بوضع وزعداد نظم ترتيب الوظائف المتعلقة بالمنظمات التي يعملون بها ، وذلك عن طريق المجالس الاتحادية واللجان المركزية لنقابات العمال التي تتعاون مع الجهات الحكومية كل في مجال اختصاصها ، عن طريق مجالس العمال ومجالس الإدارة التي تتولى وضع وتنفيذ كافة النظم الوظيفية في المرفق ، والتي تكون الأغلبية المكونة بها لممثل العاملين بالمرفق ذاته . وكذلك عن طريق ممثلي اللجان النقابية والعمال المهرة ورؤساء الأقسام الذين يشتركون في عضوية اللجان للمصلحة المشتركة عن عمليات تحليل الأعمال ووضعها في درجات ، وتحديد مهارات العمال التي تؤدي إلى وضع كل منهم في درجة معينة^(٢) ،

(١) نيمرود رافائيللي ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ ، ١٩٠ وما بعدهما .
وزاغورو ونيكوف ورفاقه ، المرجع السابق ، ص ٧١ . وهوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٠ ، ٧١ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ ، ١٣٠ .
وأسس تشريعات المملوخي الاتحاد السوفييتي والجمهوريات الاتحادية ،
المرجع السابق ، ص ٦٣ وما بعدهما .

وللكسندر أنتينوف ، المرجع السابق ، ص ٥٦ وما بعدهما .
(٢) هوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٦٤ وما بعدهما . و ن . زاغورو
فنيكوف ورفاقه ، المرجع السابق ، ص ٣٠ ، ولكسندر أنتونوف ، المرجع
السابق ، ص ٢٥ وما بعدهما .

ولغذه المشاركة الإيجابية من جانب العمال أهمية بالغة، إذ تساعد على تحقيق العدالة لنظام الترتيب، منع تحقيق الرضاء النفسى للوظففين . كما أنها تجعل النظام أقدر ما يكون على حل المشاكل الواقعية للترتيب .

على أنه أياً كان الأمر، فإن للنظام الاشتراكى عيباً أساسياً يتمثل فى عدم وجود كيان متميز للوظيفة العامة، إذ لا يوجد تعريف واضح للوظف العام داخل الدول الاشتراكية . فقد يكون كل شخص يعمل للدولة، أو كل من يشغل وظيفة تنفيذ الإنتاج، أو كل من يشغل وظيفة لها درجة معينة فى الكادر الإدارى إلى غير ذلك . هذا بالإضافة إلى عدم وجود مركز قانونى عام وموحد يحكم جميع الموظفين، فضلاً عن عدم وجود تشريع عام يسرى عليه^(١) .

ذلك أن جميع العمال لدى الدول الاشتراكية يعتبرون عمالاً للدولة، خاصة وأن الفقه الماركسى لا يضع حداً فاصلاً بين الموظفين العموميين وبين سائر العمال، إذ يرفض الاعتراف للوظف العام بأى وضع خاص أو مزايا خاصة^(٢) :

وما من شك فى أن ذلك كله يمثل أكبر المساوئ التى تؤدى إلى الخلط فى دراسة ما يتعلق بترتيب الوظائف العامة الذى يعتبر حجراً الزاوية بالنسبة للبيكل الوطنى . إذ ينشأ عنه عدم وجود نظام محدد وواضح بشأن ترتيب الوظائف العامة، مركّز على قواعد متكاملة ومتناسقة .

ولعل من أوضح مظاهر ذلك الخلط عدم وجود تنظيم متكامل ومحدد يحكم الوظيفة العامة فى ظل النظم الاشتراكية كما هو الحال فى النظامين الأوروبى والأمريكى . إذ أن الدول الاشتراكية لا تطبق نظام المهنة الدائمة ذات النظام القانونى المستقل الذى تطبقه الدول الأوروبية . كما أنها لا تأخذ بالنظام الأمريكى القائم على تأقيت الوظيفة العامة^(٣) .

(١) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ ، ٣٨٠ وما بعدها .

(٢) فرانسوا جازبييه ، المرجع السابق ، ص ٥٨ وما بعدها .

(٣) وفورد العبارة التالية (التى أوردها أحد الفقهاء) للتحليل على

وعليه فإنه يمكن القول بأن النظام الاشتراكي يتشابه مع النظام الأوربي
في بعض نواحيه ، كما يتشابه مع النظام الأمريكي في البعض الآخر ، مما يجعله
نظاما ذا طبيعة خاصة .

مدى الخلط للقائم في النظام السوفييتي بين النظامين الأوربي والأمريكي :
الموظفون في الاتحاد السوفييتي هم خدم الشعب .. ولا يوجد موظفون
يضمنون مدى الحياة ، ومع ذلك فالموظفون بصفة عامة موظفون دائمون ، ولكنهم
قابلون للفصل أو للتجديد أو لالغاء وظائفهم . ولا يتمتعون بضمانات قوية
ولكنهم واقعون تحت رحمة السلطة للرئاسية ..
راجع : هنري بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ .

الباب الثاني

الترتيب في جمهورية مصر العربية

الفصل الأول : طبيعة التوظيف .

الفصل الثاني : نظام الترتيب العام .

الفصل الثالث : نظم الترتيب الخاصة .

الباب الثاني

الترتيب في جمهورية مصر العربية

تتضمن دراستنا ترتيب الوظائف العامة في جمهورية مصر العربية ثلاثة فصول ، نتناول في أولها طبيعة التوظيف في مصر . وتعرض في الفصل الثاني لنظام الترتيب العام وذلك في مبحثين ، يتناول أولهما الترتيب العام الشخصي بمرحلتيه قبل صدور قانون موظفي الدولة وبعد صدوره ، ويتناول الثاني الترتيب العام الموضوعي بمرحلتيه قبل إنشاء الجهاز المركزي للتنمية الإدارية وبعد إنشائه . أما الفصل الثالث والآخر فسوف نخصصه لإيضاح نظم الترتيب الخاصة ، وذلك بالنسبة لوظائف القطاع العام والوظائف القضائية والجامعية والديبلوماسية والفصلية والمسكرية .

الفصل الأول

طبيعة التوظيف

تدبر الوظيفة العامة في مصر بنفس الخاصيتين الرئيسيتين اللتين تميزان التنظيم الأوروبي بصفة عامة . وهما كونها مهنة دائمة ذات نظام قانوني خاص ، هذا مع استنادها إلى الظروف الشخصية للموظفين ومؤهلاتهم الدراسية ، وذلك بدرجة تفوق استنادها إلى أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسؤوليات وقد انعكست هاتان الخاصيتان على نظم الترتيب في مصر ، مما جعلها تميل دائما نحو الأسلوب الشخصي أكثر من ميلها إلى الأسلوب الموضوعي . وفيما يلي تفصيل ذلك .

المبحث الأول

دوام شغل الوظيفة العامة

على الرغم من تعدد النظم والتشريعات التي خضعت لها الوظيفة العامة في مصر ، والتباين في الاتجاهات التي اتبعتها الحكومات المتعاقبة في هذا المجال ، إلا أن الفكرة الأساسية التي حكمت الوظيفة العامة ظلت ثابتة . ذلك أن الوظيفة العامة في مصر لم تعتبر مجرد عمل عارض يمارسه الموظف بصفة مؤقتة ، ولم يكن سهلاً الانتقال بين الوظائف العامة وبين قطاعات العمل الأخرى (كالقطاع الخاص وقطاع المهن الحرة أو النجارة) . إذ تنسم الوظيفة العامة في مصر بطابع المهنة الدائمة المستقرة التي يختارها الموظف طريقاً لحياته العملية حينما يلحق بأدنى الدرجات في الكادر لئلا يتفق وظروفه الشخصية ومؤهلاته الدراسية . على أن يرتقى درجات ذلك الكادر تباعاً حتى تنتهي خدمته المدنية . أضف إلى ذلك أن الموظفين العموميين في مصر يعتبرون فئة اجتماعية متميزة ، وهي تخضع لنظام قانوني خاص يمنحهم بعض الضمانات ، كما يلزمهم ببعض الواجبات . ولأن كان تمييز الموظفين العموميين عن سائر فئات المجتمع المصري قد مر بمرحلتين رئيسيتين .

ذلك أنه قبل سنة ١٩٦٤ كان الموظفون العموميون يعتبرون فئة منفصلة عن سائر فئات المجتمع ، وذلك بوصفها فئة بيروقراطية تعيش في ظل طبقة المجتمع الإقطاعي التي كانت سائدة في مصر قبل قيام النظام الاشتراكي ، مما جعل طبقة الموظفين العموميين طبقة ظاهرة ، وجعلها بالتالي تنعكس على النظم الوظيفية التي قامت على أساس انقسام الموظفين إلى عدة طبقات متباينة ، مع خضوع كل منها لأوضاع مختلفة . وقد كان من الصعب على أي موظف اجتياز الحدود القائمة بين تلك الطبقات . كما كان من الصعب الانتقال من الوظيفة العامة إلى خارجها أو العكس .

وقد ظهر أثر هذه الطبقة واضحاً في قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ إذ نص على تقسيم العاملين بالدولة إلى عدة طبقات ، مع إخضاع كل منها لكادر خاص . فقد تضمن القانون المذكور كادراً خاصاً للاستخداميين الخارجيين

من الهيئة ، وآخراً للموظفين الداخليين في الهيئة ، وثالثاً للعامل (المادة الأولى) . كما تضمن تقسيماً لكادر الموظفين الداخليين في الهيئة إلى أربعة كادرات داخلية شبه منفصلة وهي الكادر الكتابي ، والكادر الإداري ، والكادر الفني المتوسط ، والكادر الفني العالي (المادة الثانية) . هذا بالإضافة إلى كادر خاص لصاغل الوظائف العليا .

كما أن المستخدمين الخارجيين عن الهيئة كانوا ينقسمون بدورهم إلى ثلاثة كادرات وهي كادر المستخدمين الخارجيين عن الهيئة من الصناع ، وكادر المستخدمين الخارجيين عن الهيئة من غير الصناع ، وكادر المستخدمين الخارجيين عن الهيئة .

وكان لكل فئة من هذه الفئات جدول خاص بالمرتبات . وقد كان من الصعب الانتقال من فئة إلى أخرى (المادة الأولى من القانون المذكور ، وجداول الدرجات والمرتبات الملحق به) .

أما في المرحلة التالية لسنة ١٩٦٤ ، فقد بدأ الوضع يتغير تدريجياً . وكان ذلك بتأثير تطبيق المبدأ الاشتراكي في مجال الوظيفة العامة . إذ أصبحت أوضاع الوظيفة العامة أكثر ديمقراطية وأكثر انفتاحاً على المواطنين وأقل جموداً وانعزالاً . فقد ساهم دستور سنة ١٩٦٤ ، ودستور سنة ١٩٧١ ، وقوانين العاملين المدنيين بالدولة ، وقوانين العاملين بالقطاع العام ، في النظر إلى الوظيفة العامة بوصفها تكليفاً للقائمين بها لخدمة المواطنين وتحقيقاً للمصلحة العامة (١) .

(١) إذ نصت المادة ٥٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ - لأول مرة - على أن « الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة ، طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها » . وقد ورد ذات النص في المادة ٥٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . كما نصت المادة ٢١ من دستور سنة ١٩٦٤ على أن : « للوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، ويستهدف موظفو الدولة في أدائهم أعمال وظائفهم خدمة الشعب » . وكذلك فقد نصت المادة ١٤ من دستور سنة ١٩٧١ على أن « الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بإداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب » .

وقد تحقق مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة ، وألغيت الطبقية داخل تلك الوظائف . ولذلك وجد كادر واحد يضم جميع الموظفين والعاملين ، وذلك بعد إلغاء الكادرات المتعددة التي أوجدها القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وأصبحت الوظيفة العامة مجرد فئة من فئات الشعب ، مع إخضاع الموظفين المعمومين للنظام القانوني الذي ينظم أوضاعهم ، شأنهم في ذلك شأن سائر الفئات .

المبحث الثاني

شخصية شغل الوظيفة العامة

يستفاد من التشريعات والنظم المختلفة التي أعضت لها الموظفون المعمومون في مصر ، أنها تقوم على أساس الأسلوب الشخصي . إذ نظمت الوظيفة العامة على أساس مراعاة ظروف الموظف ومؤهلاته قبل الاهتمام بأعمال الوظيفة ، وذلك بالرغم مما نصت عليه بعض التشريعات من ضرورة جعل الأجر على قدر العمل ، أو ضرورة إعادة ترتيب وتقسيم الوظائف العامة على أساس ماتضمنه من أعمال ومسؤوليات .

ذلك أنه في ظل الفترة السابقة على صدور أول قانون عام لموظفي الدولة في سنة ١٩٥١ ، كان اختيار الموظفين الجدد لا يتم في معظم الحالات بموجب امتحان مسابقة يحدد مدى صلاحيتهم لتولي أعمال الوظائف الحالية ، بل كان يستند إلى ما لديهم من مؤهلات دراسية ، مع عدم اشتراط وجود علاقة مباشرة بين نوع المؤهل الدراسي وبين أعمال الوظيفة . ولم تكن امتحانات المسابقة التي تمقد أحيانا تقوم على أساس التخصص في أعمال الوظيفة ، وإنما على أساس ثقافة المرشح ومعلوماته العامة ، إلى جانب الوساطة والمحسوبية .

وليس أدل على ذلك من قيام سياسة تسعير الشهادات الدراسية من جانب الحكومة في سنة ١٩٤٤ ، وبمقتضاها وضع سعر محدد لكل شهادة دراسية يتقاسمها كل حاصل على تلك الشهادة ، وذلك عن طريق تعيينه في درجة مالية محددة بنصف النظر عن طبيعته أعمال الوظيفة التي يتولاها . وكذلك قيام قواعد التنسيق التي صدرت في سنة ١٩٤٦ ، وبموجبها تم توزيع الدرجات على الوزارات

والمصالح المختلفة ، وذلك بتخصيص نسبة مئوية معينة من مجموع وظائف كل كادر لشاغلي كل درجة على حدة ، مع إجراء عمليات النقل والترقية إلى يستلزمها تطبيق تلك النسب .

ولم تكن تلك الإجراءات تتم لحاجة العمل ، بل لمجرد تحقيق المساواة في فرص الترقية بين الموظفين الذين يعملون نفس المؤهلات الدراسية ومدد الأقدمية وقد ترتب على ذلك إجراء حركات ترقية جماعية للموظفين ، بالرغم من عدم حدوث تغيير في أعمارهم ، وبالرغم من عدم وجود حاجة حقيقية لمثل ذلك الإجراء (١) .

وقد كانت السياسة الوظيفية المطبقة خلال النصف الأول من القرن الحالي في مصر تتمثل في خدمة المصالح الشخصية ، مع إهمال المصالح العملية (٢) .

وقد صدر قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، مقررًا في مذكرة ترقية الإيضاحية المدول عن سياسة تسعير المؤهلات الدراسية ، والأخذ بمبدأ الأجر على قدر العمل . إلا أن نصوص القانون ذاته لا تدل على قيام ذلك المبدأ . وليس أدل على ذلك من أن المادة ٥٠ مكررة ، مثلاً قد وضعت حداً أقصى للبدل التي يجوز أن يقضيها الموظف في درجة واحدة أو في درجتين أو في ثلاث درجات ،

(١) راجع : مجلد قرارات مجلس الوزراء والكتب الدورية الصادرة من وزارة المالية عن الفترة من سنة ١٩٤٢ إلى سنة ١٩٤٦ ، مكتبة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، القاهرة ، بدون أرقام صفحات . وكذلك : محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٦ ، ٦٧ .

(٢) راجع أيضاً تقرير اللجنة المالية لكل من مجلسي الشيوخ والنواب بمناسبة مناقشة مشروع قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، حيث يؤكد أن سيطرة الظروف للشخصية للموظفين على للنظم السائدة حينذاك : مجلس الشيوخ ، مجموعة مضايقات وملاحق دور الانعقاد السادس والعشرين ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨٣ وما بعدها .

وكذلك : مجلس النواب ، الهيئة النيابية للماشرة ، مجموعة مضايقات دور الانعقاد الثاني « المجلد الخامس » من ٢٨ أغسطس إلى ١٧ أكتوبر سنة ١٩٥١ ، المطبعة الأميرية ، مكتبة مجلس الشعب ، القاهرة ، ١٩٥٢ ، مضبوطة للجلسة الخامسة والأربعين ، ص ٥١ وما بعدها .

بحيث تم ترقية مباشرة بمجرد قضاء تلك المدد ، وذلك في ظل الشروط التي تتعلق بطروف الموظف لا بأعمال الوظيفة ، وبغض النظر عن حاجة العمل الحقيقية أو وجود وظيفة خالية ، وبعض النظر كذلك عن وجود أية حاجة إلى تغيير العمل الوظيفي تغييراً فعلياً .

كما أن المادة ١١٣ من القانون المذكور تؤكد عدم وجود علاقة ارتباط بين الموظف وبين وظيفته . إذ تجيز في حالة الغاء إحدى الوظائف أن ينقل الموظف إلى وظيفة أخرى شاغرة يلزم لشغلها توفر مؤهلات التعيين في الوظيفة الملغاة . ولم تسترط هذه المادة أن تكون الوظيفة الجديدة متضمنة نفس النوع من الأعمال الذي تضمنه الوظيفة الملغاة ، ولم تسترط كذلك أن تتوفر لدى الموظف خبرة عملية بشأن أعمال الوظيفة الجديدة كما أنها لم تجز الاستغناء عن الموظف في هذه الحالة مكتفية بمجرد اشتراط توفر مؤهلات دراسية معينة .

هنا مع ملاحظة أن المادة ٢٢ الواردة في قانون سنة ١٩٥١ كانت تشير إلى عمل الوظيفة ، مقرر أن كل من يمين أو يرقى إلى درجة مخصصة لوظيفة يجب أن يقوم بعملها فعلاً . إلا أن هذه المادة لم تكن ذات أثر كبير في الطابع العام للقانون المذكور ، وهو الطابع الذي كان يتمثل في عدم تخصيص الدرجات لوظائف معينة كمعادنة عامة . كما أن هذه المادة لم تسترط أن تتوفر لدى الموظف القدرات أو الخبرات العملية التي تنفق مع أعمال الوظيفة المعين فيها أو المرقى إليها . ولا شك أن أغلبية الدرجات في ظل قانون سنة ١٩٥١ لم تكن مخصصة لوظائف معينة ولا ينطبق عليها نص المادة المذكورة . أما مجرد اقتران الدرجات بأسماء وظائف معينة في الميزانية ، فلا يعني أنها كانت مخصصة لوظائف معينة ، بل هي مجرد مسميات وألقاب تساعد على تحديد مراتب الموظفين في الميزانية ، دون أن تكون لها علاقة بنوع العمل الذي يمارسه الموظف فعلاً^(١) .

ومن ذلك يتضح أن مبدأ الأجر على قدر العمل لم يكن في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ سوى مجرد فكرة نظرية لا أثر لها على نصوص القانون

(١) راجع : محمد غزاد مهنا ، للرجع السابق ، ص ٨٨ وما بعدها .

ذاته وأنه لم يكن من الممكن تحديد الأجر على قدر العمل في حين أن العمل ذاته لم يكن محددًا على وجه الدقة ، وأن ترتيب الوظائف لم يتم على أساس ما تضمنه من أعمال ، هذا بالإضافة إلى تمتع الرؤساء الإداريين بسلطة تقديرية في تحديد الأعمال التي يكلف الموظف بممارستها بعد تعيينه ، بغض النظر عن المؤهل الدراسي الحاصل عليه أو الدرجة التي يشغلها أو نوعية الخبرات العملية التي حققها .

ولذلك حاول قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الاتجاه نحو إقامة سياسة الوظائف العامة على أساس أعمال الوظيفة لا على أساس ظروف الموظفين ومؤهلهم . وتطبيقاً لذلك قضت المادة الثالثة من قانون الإصدار بالبدء في عملية الترتيب للوظائف العامة ، شأنها في ذلك شأن المادة الخامسة من القانون ذاته . وإن كانت نصوص هذا القانون لم تأخذ جميعها بذلك الاتجاه الموضوعي إذ جمعت بين الاتجاه الشخصي والموضوعي مع تغليب الجانب الشخصي .

ومن ذلك - على سبيل المثال - نص المادة ١٤ من القانون المذكور ، والتي أجازت نقل الموظف من جهة إلى أخرى على ألا يفوت عليه النقل دوره في الترقية بالاقدمية (ما لم يكن النقل بناء على طلبه) ، وألا ينتقل إلى وظيفة تقل درجتها عن درجة وظيفته الأصلية . ومن ذلك يتضح أن هذه المادة وضمت شروطاً تربط ارتباطاً وثيقاً بظروف الموظف ، بحيث لا يضار بسبب فقد أية ميزة مادية أو وظيفية نتيجة النقل بينما لم تضع المادة المذكورة أية اشتراطات تتعلق بأعمال الوظيفة ، كاشتراط أن يكون النقل إلى وظيفة تتضمن أعمالاً مماثلة لأعمال الوظيفة الأصلية أو لخبرات الموظف العملية .

أما المادة ٢٤ من القانون ذاته فقد أوردت حكماً يتعلق بالموظف الذي لا يكون مستوفياً لمواصفات الوظيفة التي يشغلها ، أو يكون زائداً على حاجة العمل في الجهة التي يعمل بها : فقررت في الحالة الأولى جواز نقله إلى أيتوظيفة: أخرى خالية في الوزارة التي يعمل بها أو في أية جهة أخرى . وقررت في الحالة

الثانية جواز نقله إلى جهة أخرى مع إلغاء وظيفته من ميزانية الجهة التي كان يعمل بها . ومن ذلك يتضح أن هذه المادة تراهى ظروف الموظف الشخصية حتى ولو كان زائدا عن حاجة العمل أو مقتضا لمواصفات الوظيفة التي يشغلها ، فلا تقتضى بالاستثناء منه (سواء أُنقِيت وظيفته أو لم تلغ) وهو ما يحدث في الحالات المماثلة في ظل النظم الموضوعية ، بل تقتضى نقله إلى جهة أخرى . وهو ينقل بطبيعة الحال بنفس درجته ومرتبته ، إذ أن النقل إلى درجة أقل غير جائز بموجب هذا القانون إعمالا لنس المادة ٤١ .

وقد نظمت المادتان ٤٥ و ٤٦ من القانون ذاته إعاره العاملين إلى الأشخاص المعنوية العامة والخاصة في الداخل والحكومات والهيئات المربية والأجنبية والدولية فأجازت المادة ٤٥ منح العامل المعار مرتباً من الحكومة المصرية رغم إعارته لجهة أخرى كما أوجبت المادة ٤٦ إبقاء وظيفة المعار خالية لحين انتهاء إعارته . مع جواز شغلها بصفة مؤقتة على أن تقضى عند عوده المعار ، وإلا فإنه يشغل أية وظيفة خالية من درجته ، أو يبق في وظيفته الأصلية بصفة شخصية ، على أن تسوى حالته في أول وظيفة تظفر من نفس الدرجة . وما تقدم يتضح مدى حرص المشرع على مراعاة الظروف الشخصية للموظف المعار وعدم إصابته بأى ضرر مادي أو وظيفي سواء أتماء إعارته أو بعد عودته ؛ وبالرغم من أنه طوال فترة الإعاره لا يقسم أى عمل للدولة يستحق عليه أجرأ ، وقد يوضع بعد عودته بصفة شخصية في نفس الوظيفة التي شغلت بشيره ، وكلاهما يتقاضى مرتباً عن نفس الوظيفة . وإذا وضع في وظيفة أخرى فقد اكتفى المشرع باشتراط أن تكون من نفس الدرجة ، لم يشترط أن تكون أعمالها مماثلة لأعمال وظيفته الأصلية ، أو مطابقة لخبراته العملية وتخصصه ، وأن تتوفر فيه مطالب التأهيل اللازمة لها (١) .

(١) وقد ناقض المشرع نفسه في هذه النصوص . إذ يلزم بموجب الفقرة الأولى من المادة ٤٦ جهة الإدارة بالاحتفاظ للموظف المعار بوظيفته خالية لحين انتهاء إعارته ، وإذا شغلت فإن ذلك يكون بصفة مؤقتة على أن تقضى عند عودته . هذا في حين أنه عاد في الفقرة الثانية من نفس المادة وجعل عودته إلى وظيفته الأصلية مقترنة بشرط أن تكون خالية والا فيؤخذ بأحد الحلول البديلة الواردة في المتن . ولم يكن المشرع في حاجة إلى كل تلك الحلول ، طالما أنه أوجب حفظ وظيفة المعار خالية وحظر شغلها إلا بصفة مؤقتة .

هنا وقد اتخذ المشرع المصري بموجب نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ نفس المسار الذي اتبعه القانون السابق عليه ، وهو إقرار الترتيب الموضوعي للوظائف العامة كبدأ أساسى رغم الخلط في نصوص القانون بين الجانبين الشخصى والموضوعى ، مع ترجيح كلمة الجانب الأول . فقد أورد أحكاماً مشابهة لتلك التى أوردتها القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وذلك مع تعديلات طفيفة في تلك الأحكام لا تمس جوهر الفكرة ذاتها ، وهى الاهتمام بالظروف الشخصية للموظف العام .

وهناك دلالة أخيرة على أن اهتمام المشرع بالموظف يفوق اهتمامه بالوظيفة . وقد تكون هذه الدلالة شكلية ، إلا أنها تعبر عن تحقق النظرية الشخصية ، ألا وهى حرصه على تسمية القوانين الأساسية للوظيفة العامة باسم العاملين أنفسهم . فهو لا يطلق عليها « قوانين الخدمة المدنية » ، أو « قوانين الوظيفة العامة » ، بل يحرص على تسميتها باسم « قوانين موظفى الدولة » ، أو « قوانين العاملين المدنيين بالدولة » ، أو « قوانين العاملين بالقطاع العام » ، مما يؤكد أن المشرع قصد إلى إصدار قوانين للموظفين أنفسهم لا للوظائف العامة (١) .

ولا ريب فى أن هذه الأمثلة المتعددة تدل على أن المشرع حين يقوم بصياغة نصوص قوانين العاملين ، لا يمكنه تجنب إقامة تلك النصوص على أساس مؤهلات الموظفين العموميين وأقدمياتهم وظروفهم الشخصية . وهى أمور لا تتعلق بالقيمة الموضوعية لما يمارسونه من أعمال وظيفية ، بقدر تعلقها بمستوى تكاليف المعيشة ، والإهباء التى يتحملها الموظف ، والمظهر الاجتماعى اللائق الذى يناسب المركز الوظيفى ، وذلك بعكس ما يعلنه المشرع صراحة

(١) وتجدر الإشارة الى أن معظم الدول العربية تطلق على قوانينها اسم « قوانين الخدمة المدنية » . كما أن معظم الدول الأوربية والافريقية تسمى قوانينها بذات الاسم ، أو باسم « قوانين الوظيفة العامة » .

من ضرورة تحديد الاجر على قدر العمل وتقويم الوظائف العامة تقويماً موضوعياً .

وبالرغم من أننا تؤيد المشرع في بعض ما يورده من المبادئ الأساسية التي تراعى ظروف الموظفين ومؤهلاتهم بصفة عامة ، إلا أننا نفضل قيام المشرع بإعلان ذلك صراحة ، بدلاً من الإعلان عن تبنيه لمبادئ معينة مع وضع التصوص التي تتعارض مع تلك المبادئ المعلنة .

الفصل الثاني : نظام الترتيب العام المبحث الأول الترتيب العام الشخصي

ظلت مصر حتى عام ١٩٥٧ تمتنع سياسة الأسلوب الشخصي البحث في مجال ترتيب الوظائف العامة . ويمكن تقسيم مرحلة هذا الترتيب الشخصي إلى فترتين ، جاءت أولاها قبل صدور قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ثم جاءت الثانية بعد صدوره ، وذلك على أساس أن ذلك القانون كان أول تشريع عام يعنى بتنظيم شئون الموظفين العموميين ، مما جعل الفترة السابقة لصدوره بمثابة مرحلة لترتيب الترتيب الشخصي غير المنظم ، وجعل الفترة اللاحقة لصدوره بمثابة مرحلة لترتيب الشخصي المنظم .

لذا سنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين ، يتناول أحدهما مرحلة ما قبل العمل بقانون موظفي الدولة ، بينما يتناول ثانيهما مرحلة ما بعد العمل به .

المطلب الأول ترتيب ما قبل العمل بقانون موظفي الدولة (أولا) انعدام الكدرات :

كانت توجد في مصر مراتب مدنية في سنة ١٨٢٩ . فقد تعرضت بعض التغيرات التي أسندتها مجلس المشورة لتنظيم شئون موظفي المراتب السابعة والثامنة والعاشرة وغيرها . ومن ذلك التقرير بأن مرتبة نظار الأقسام في الوجه البحرى تمثل المرتبة السابعة ، وأن مرتبة حكام الاخطاط وكبار المشايخ تمثل

للمرتبة التاسعة ، وأن مرتبة قائمقامات القرى تمثل العاشرة^(١) وكذلك فقد حددت في عهد سعيد باشا (سنة ١٨٥٥) المراتب المدنية كقابل للراتب العسكرية ، وذلك على النحو التالي :

١ — المراتب العسكرية :

ميرميران — ميرالواء — ميرالاي — قائمقام — بكباشى — صاغقول — يوزباشى أول — يوزباشى ثان — ملازم أول — ملازم ثان .

٢ — المراتب المدنية المقابلة لها :

الأولى — الثانية المتميزة — الثالثة — الرابعة — الخامسة — ثم أربع مراتب بلا مسمى وظيفي .

وقد كانت توجد مرتبة أعلى من المرتبة الأولى وهى مرتبة ميرالأمراء . وكان يشترط في شاغلها الحصول على رتبة الباكوية أو الباشوية . ولم يكن لكل مرتبة في ذلك الحين مربوطا ماليا خاصا ، إذ لم يحدد مثل ذلك المربوط للرة الأولى إلا في سنة ١٨٦٠^(٢) .

وفي سنة ١٨٨١ تقدم شريف باشا رئيس النظار بتقرير إلى الخديو طالبا فيه تشكيل لجنة تضع القواعد العامة للمنظمة بشروط تعيين وترقية الموظفين العموميين على أساس الصلاحية والمجدارة ، كما تضع الدرجات والملاوات ومستويات المرتبات الخاصة بكل وظيفة ، وكذلك نظام الأقدمية وكيفية توقيع العقوبات التأديبية .

وقد شكلت اللجنة المطلوبة وأنهت عملها في سنة ١٨٨٣ . وقد صدرت بناء على مقترحاتها لائحة لتنظيم شئون الموظفين العموميين أطلق عليها «لائحة تسوية حالة المستخدمين للملكيين» ، وقد قررت هذه اللائحة بعض المبادئ التي تتعلق باختيار

(١) دكتور عبيد الفتاح حسن ، ترتيب الادارة العامة والرقابة على أعمالها في مصر خلال الفترة من سنة ١٧٩٨ الى سنة ١٨٧٥ ، مجموعة المحاضرات التي ألقى على طلبية دبلوم العلوم الادارية بكلية الحقوق بجامعة القاهرة ١٩٦٦/١٩٦٧ ، ص ١٦١ وما بعدها .

(٢) عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٦١ وما بعدها .

الموظفين على أساس الجدارة عن طريق امتحانات المسابقة . كما عتبت بوضع بعض الشروط الموضوعية العامة المتعلقة بالتعيين والترقية ، مع تقسيم الوظيفة العامة إلى جملة درجات .

ثم صدر في ١٧ يونيو سنة ١٨٨٩ قرار مجلس النظار بلائحة ترتيب درجات المستخدمين المسكين وتعيينهم وترقيتهم^(١) ، وقد قررت الفقرة الأولى من تلك اللائحة أن يكون ترتيب درجات المستخدمين عبارة عن مجموع مستخدم كل مصلحة . وقسمت الفقرة الثانية درجات المستخدمين إلى ثلاثة أقسام : قسم أول للوظائف الكبيرة ، وتشمل جميع الوظائف التي تبلغ ماهياتها مائة ومائتين جنسها سنويا فأكثر ، وقسم ثان للوظائف الصغيرة ، وتشمل جميع الوظائف التي تقل ما هيأتها عن ذلك الحد . أما القسم الأخير فيخصص للوظائف الفنية في بعض المصالح الحكومية . وقد احتوى كل قسم من تلك الأقسام على عدة درجات تقرر لها ماهيات مختلفة .

ويتضح من ذلك أن الترتيب المذكور لم يكن ترتيبا موضوعيا . إذ لا توجد له أية علاقة بأعمال الوظائف : ذلك أنه لم يكن سوى مجرد تقسيم للدرجات المالية إلى مجموعات رئيسية ، حسب المرتبات المقررة لشاغلي تلك الدرجات . كما أن القسم الثالث الذي ضم الوظائف الفنية داخل بعض المصالح لم تكن له في اللائحة حدود واضحة أو تعريفات محددة تستند إلى نوعية تلك الوظائف أو ما تتضمنه من أعمال . هذا بالإضافة إلى أن ذلك التقسيم لا يشمل جميع المصالح الحكومية ، إذ وجدت — كما نصت الفقرة الأثامنة عشرة من اللائحة — مصالح معينة لم ترتب درجات مستخدميها . وكان ذلك بسبب ترك تنظيم شئون موظفيها لرئيس كل مصلحة على حدة بما لا يتعارض مع أحكام اللائحة المذكورة .

ثم صدرت في ٤ ديسمبر سنة ١٨٩٢ لائحة جديدة تتعلق بتعيين المستخدمين

(١) فيليب جلال ، القاموس العام للإدارة والقضاء ، من سنة ١٨٧٦ إلى سنة ١٩٠٠ ، مطبعة بنى لاغوداكي ، الاسكندرية ، ١٩٠٠ ، ص ٣٠٨ وما بعدها .

الملكيين في مصالح الحكومة وترقيتهم^(١). وقد احتفظت هذه اللائحة بنظام الترتيب الذى أوردته لائحة سنة ١٨٨٩ ، إلا أنها أدخلت تعديلا على الحد القاصل بين قسمى الوظائف الكبيرة والصغيرة ، مما جعل الوظائف التى تبلغ ماهياتها عشرة جنيات شهريا فأكثر تدخل ضمن الوظائف الكبيرة :

وقد قضت اللائحة المذكورة بأن يكون الموظفون الذين يضمهم قسم الوظائف الفنية هم المهندسون ، والميكانيكيون ، وقبودانات وسوارى السفن ، والاسطباشية ولفظار المدارس ، والأساتذة ، والأطباء ، والأجرجية ، والكيمائيون ، والحكام البيطرة ، والقوابل والمرضات والصيارف والمدادون ، والمثمنون . على أن يكون ترتيب هؤلاء الفنيين (حسب نص المادة الرابعة عشرة من اللائحة) بحسب مقدار ماهياتهم فى قسم الوظائف الكبيرة وقسم الوظائف الصغيرة للمصلحة التابعين لها ، بيد أنها أجازت ترقيتهم من القسم الثانى إلى القسم الأول بشرط قضاء مدة خدمة معينة ، وذلك بخلاف الحال بالنسبة لغير الفنيين من شاغل وظائف القسمين ، إذ لا يجوز ترقيتهم من قسم الوظائف الصغيرة إلى قسم الوظائف الكبيرة إلا استثناء ، وبشرط عدم وجود من يشغل الوظائف الحالية بقسم الوظائف الكبيرة من بين موظفى القسم ذاته أو من خارج نطاق الوظيفة العامة . فقد كانت القاعدة العامة هى أن تكون الترقية فى داخل كل قسم على حدة مقصورة على موظفى القسم ومن نفس المصلحة .

وقد اشترطت المادة السادسة عشرة من اللائحة أن يتم اختيار مستخدمى قسم الوظائف الفنية من بين الحاصلين على دبلوم من المدارس الحكومية العليا أو من خارج القطر عن العلوم الفنية التى تستلزمها الوظيفة المراد تعيينهم فيها . بينما لم تشر اللائحة إلى المؤهلات الدراسية اللازمة لشغل وظائف القسمين الآخرين أو غيرها من اشتراطات التأهيل ،

وقد صدرت فى ١٣ مايو سنة ١٨٩٥ لائحة جديدة حلت محل لائحة سنة ١٨٩٢

(١) جريدة الوقائع المصرية ، للسنة الثانية وللسنون ، للمعد رقم ١٤٣ الصادر بتاريخ ٥ ديسمبر سنة ١٨٩٢ ، ص ٢٤١٣ وما بعدها .

إلا أنها لم تستحدث شيئاً فيما يتعلق بنظام ترتيب الموظفين ودرجاتهم (١) .

ثم صدرت في ٢٤ يولية سنة ١٩٠١ لائحة جديدة للمستخدمين نصت على أن يكون ترتيب درجات المستخدمين مثلاً لمجموع مستخدمى كل مصلحة ، وأن يكون التصديق عليه بواسطة اللجنة المالية ومجلس النظار . كما نصت على تقسيم ذلك الترتيب إلى درجات ، والألإعداد بمجموع ما يصرف من الماهيات عن المتوسط المقرر لها في الترتيب . إلا أن هذه اللائحة لم تشر إلى أية تفاصيل تتعلق بالمستويات أو الدرجات التى تنقسم إليها الوظيفة العامة ، مما كان يفيد استمرار العمل بنظام الترتيب الولرد بلائحة سنة ١٨٨٩ (٢) .

هذا ونفى عن البيان أن اللوائح التى صدرت فى ظل تلك المرحلة لم تكن كادرات وظيفية متكاملة بالمعنى المقهور ، إذ عني كل لائحة منها بتنظيم بعض جوانب الوظيفة العامة بصورة جزئية . كما أنه لم يكن يوجد تعريف محدد للدرجات القائمة ، أو تمييز واضح بينها ، أو تحديد للشروط ومتطلبات التأهيل المتعلقة بكل منها .

ولم تقم فى مصر فى ذلك الحين أية محاولة لترتيب الوظائف العامة ترتيباً علمياً يقوم على أساس ما تتضمنه الوظائف من أعمال ، إذ كان ترتيب الوظائف العامة مجرد تجميع للموظفين فى مجموعة من الدرجات التى تتفق مع وضعهم فى السلم الإدارى الذى كان يستند بدوره إلى مركزهم الاجتماعى وعلاقتهم بالحكام . وذلك فيما عدا الوظائف القليلة التى اشترط لها الحصول على مؤهلات دراسية معينة .

(٢) الكادرات ذات الدرجات المالية :

أصدرت الحكومة فيما بين سنة ١٩٠٧ وسنة ١٩٤٤ مجموعة من الكادرات التى ينقسم كل منها إلى عدة درجات يختلف عددها من كادر إلى آخر وذلك دون

(١) جريدة الوقائع المصرية ، السنة الخامسة والمستون ، المصحح رقم ٥٧ ، ٢٠ مايو سنة ١٨٩٥ ، ص ١٢٤١ وما بعدها .

(٢) جريدة الوقائع المصرية ، السنة الخامسة والسمبون ، المصحح رقم ٦٩ ، ٢٦ يونيو سنة ١٩٠١ ، ص ٩٩٨ وما بعدها .

مبرر واضح . ولم يكن ذلك التقسيم من قبيل الترتيب الموضوعي للوظائف العامة ، بل كان مجرد مجموعة من الدرجات المالية التي تحدد بداية ونهاية المرتب الشهري الذي يتقاضاه كل من يشغل الدرجة أيا كانت وظيفته . وقد كانت الكادرات الوظيفية تصدر طوال تلك المرحلة في شكل قرارات إدارية من مجلس الوزراء . وفيما يلي بيان لهذه الكادرات المختلفة :

١ - كادر سنة ١٩٠٧ :

ففي سنة ١٩٠٧ وضع مجلس الوزراء أول كادر منظم للموظفين العموميين ، حيث قام بتقسيم الموظفين إلى ثماني درجات ، ويقابل كل درجة منها الحد الأدنى والحد الأقصى لمرتب الدرجة . وقد تم تحديد كل ذلك بطريقة تحكّمية غير مسبوقة بأية دراسة علمية (١) .

وكان عدد الدرجات المالية في ذلك الكادر قليلا نسبيا حيث تضمن الدرجات التالية : الدرجة الرابعة - الدرجة الثالثة - الدرجة الثانية - الدرجة الأولى - وكيل قلم - رئيس قلم - وكيل إدارة - ناظر إدارة .

ويرجع قلة عدد الدرجات في ذلك الحين إلى أن كادر سنة ١٩٠٧ لم يكن شاملا لجميع الوظائف العامة في الدولة ، بل اقتصر على بعض الوظائف دون غيرها ، ولم يتضمن درجات الوظائف العليا ، فضلا عن أن عدد الإدارات العامة وما تتضمنه من وظائف كان محدوداً . وبالتالي فقد كان عدد الموظفين العموميين محدوداً أيضاً .

وقد كان كادر سنة ١٩٠٧ على أية حال خطوة متقدمة بالنسبة لحالة عدم الاستقرار التي كانت سائدة قبل صدوره ، وبالنسبة للظروف السياسية والاستعمارية التي كانت تقع تحتها البلاد حينئذ .

٢ - كادر سنة ١٩٢١ :

وفي سنة ١٩٢١ ألغى كادر الموظفين الصادر في سنة ١٩٠٧ ، وحل محله

(١) زكي محمود هاشم ، رسالة للماجستير ، المرجع السابق ، ص ١٩٢ .
١٩٣ ، ومحمد علي رسلان عمران ، المرجع السابق ، ص ٧٦ .

كادر آخر وخدمته اللجنة التي شكلت في ذلك الحين برئاسة وزير الزراعة وهضوية أربعة من كبار الموظفين الإنجليز وثلاثة من المصريين . وقد أعاد ذلك الكادر تقسيم الموظفين العموميين ، حيث زاد عدد درجاتهم المالية من ثمانى درجات إلى إحدى عشرة درجة تضمها ثلاثة كادرات فرعية (١) : الكادران الفني والإدارى ، وينقسمان إلى ست درجات مالية من الثامنة إلى الثالثة ، مع تخصيص الدرجتين السابعة والثامنة لموظفى الكادر الفنى فقط . ثم الكادر الكتابى وينقسم إلى ثلاث درجات مالية ج ، ب ، أ . أما الدرجتان الثانية والأولى فتخصصان للوظائف العليا .

ورغم أن الباب الأول « فقرة ب » من ذلك الكادر قد نصت على أن مجرد الحصول على شهادة دراسية معينة لا يكسب الموظف العام حقاً فى أى مرتب مبدئى معين ، إلا أن ذلك النص فى حد ذاته لم يحقق موضوعية الترتيب ، وذلك نظراً لعدم وجود تحديد واضح لأعمال الوظائف ومسئولياتها ، ونظراً لأن تقسيم الوظيفة العامة إلى عدة مستويات لم يكن تقييماً لتلك الأعمال ، بل كان مجرد تحديد لمستويات المرتب الذى يتقاضاه شاغل الوظيفة .

٣ — كادر سنة ١٩٣١ :

وقد تعددت المحاولات عقب صدور الدستور سنة ١٩٢٣ ، وذلك من أجل تحسين الأوضاع الوظيفية فى مصر . ولذلك شكلت عدة لجان لهذا الغرض . وانتهى الأمر بصدر كادر جديد فى ٢٥ فبراير سنة ١٩٣١ ليطبق اعتباراً من أول مايو التالى (٢) . وقد قام ذلك الكادر من جديد بتخفيض عدد الدرجات المالية للموظفين العموميين من إحدى عشرة درجة إلى عشر درجات ، إذ قام على أساس ادماج الدرجات المتقاربة . كما أصبح للمؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف دوراً أساسياً فى تحديد درجته المالية .

(١) جريدة الوقائع المصرية ، السنة للخادية وللتسعون ، العدد رقم ٦٤ ، ١١ يوليو سنة ١٩٢١ ، ص ١ وما بعدها .
 (٢) جريدة الوقائع المصرية ، السنة ١٠١ ، العدد رقم ٤٥ ، ٧ مايو سنة ١٩٣١ ، ص ٧ وما بعدها .

وقد كانت الدرجات التي تضمنها كادر سنة ١٩٣١ تتمثل في الدرجات من الثامنة حتى الثانية ، ثم الدرجة الأولى ج ، ب ، أ .

وقد وضع ذلك الكادر نظاماً مستقلاً لمعامل الخدمة الخارجيين عن الهيئة ، إذ قسم إلى إحدى عشرة درجة : فهناك كادر الصناعات ينقسم إلى ست درجات (من الرابعة إلى الأولى ، ثم العالية ب والعالية أ) . وهناك كادر لغير الصناعات ينقسم إلى خمس درجات (من الرابعة إلى الأولى ، ثم الممتازة) .

٤ — كادر سنة ١٩٣٩ :

وفي سنة ١٩٣٩ أقر مجلس الوزراء كادراً جديداً للموظفين العموميين وحدد أول فبراير سنة ١٩٣٩ موعداً لبدء سريانه (١) .

وقد اتبع الكادر المذكور أسلوب الكادرات الفرعية المتعددة . إذ وضع كادراً عاماً ينقسم إلى ثلث درجات (وقد أدمجت الدرجة الأولى بفئاتها الثلاث ج ، ب ، أ ، في درجة واحدة) . كما وضع كادراً آخر للوظائف العليا قسم بدوره إلى سبع درجات هي : رئيس مصلحة - مدير عام ب - مدير عام أ - وكيل وزارة مساعد - وكيل وزارة - درجة ممتازة - وزير .

هذا بالإضافة إلى كادر مستقل لمعامل الخدمة الخارجيين عن الهيئة ، وهو عامل تماماً لما وضعه كادر سنة ١٩٣١ ، وذلك فيما يتعلق بأقسامه وعدد درجاته ومسمياته .

وقد أقيم كادر سنة ١٩٣٩ نظام الترتيب على أساس شخصي بحيث يعتمد اعتماداً أساسياً على المؤهلات الدراسية للموظفين . فقد نصت المادة الخامسة من « باب التمتين » على أن يعين الحاصلون على دبلوم عال أو درجة جامعية من مصر أو من الخارج في الدرجة السادسة ، ويعين الحاصلون على شهادة إتمام الدراسة الثانوية أو ما يعادلها في الدرجة الثامنة الكتابية ، كما يعين الحاصلون على شهادة مدرسة التجارة المتوسطة (نظام قديم) في الدرجة الثامنة ، بينما لم يشترط

(١) جريدة للوقائع المصرية ، السنة ١٠٩ ، العدد رقم ٩٥ ، ٧ سبتمبر سنة ١٩٣٩ ، ص ٨ وما بعدها .

للتعيين في الدرجة التاسعة الحصول على مؤهل دراسي معين . ولم يضع المشرع بموجب الكادر المذكور أية شروط موضوعية تتعلق بأعمال الوظيفة ذاتها .

كما نصت المادة السادسة من « باب الترقيات » على أن « يسوغ النقل من الدرجة التاسعة إلى الدرجة الثامنة ببدالة الدرجة أو بالمهية الحالية أيهما أكبر ، بشرط أن يكون المستنضم حائزاً للمؤهل الدراسي اللازم للتعيين في الدرجة الثامنة » .

أما المادة السابعة من ذلك الباب فقد قررت أنه « لا يجوز أن يتمدى الدرجة الرابعة الإدارية والفنية موظف غير حاصل على مؤهل دراسي عال » .

ومع كل فقد احتوى كادر سنة ١٩٣٩ على نصين يطلب عليهما الطابع الموضوعي مما يجعله من هذه الناحية تطوراً إيجابياً وخطوة أولى نحو الموضوعية .

فقد قررت المادة التاسعة من باب التعيين أنه « يشترط للتعيين في وظائف الدرجة الثامنة الفنية حصول المرشح على شهادة فنية متوسطة ، أو على خبرة فنية سابقة لمدة خمس سنوات متصلة أو متقطعة في أعمال فنية تماثل العمل المراد اسناده إليه » .

كما قررت المادة ثمانية من باب الترقيات أن « الترقية لا تكون إلا إلى الدرجة التالية مباشرة للدرجة التي يشغلها الموظف » ، على شرط أن توجد وظيفة خالية من هذه الدرجة ، وأن يولى فعلاً عمل الوظيفة التي يرقى إليها . ولا يجوز ترقية موظف إداري إلى وظيفة فنية ولا موظف فني إلى وظيفة إدارية . كما لا يجوز ترقية موظف فني في قسم خاص من العمل إلى درجة في قسم آخر في نفس المصلحة مادام عملاً القسمين مختلفين » .

يبد أن هذه النصوص لا تكن لفظاً بآعتانق الأسلوب الموضوعي في الترتيب إذا أنها لاتعمد أن تكون نصوماً جزئية لاتنفق نظام الترتيب كله ، كما أنها كانت تقسم بالعمومية ولاستند إلى نظام عامي متكامل لتحليل الوظائف وتوصيفها وتحديد مستوياتها ، مما جعلها نصوماً نظرية لاتصلح للتطبيق العملي ، ولم تصحبها أو تلحق بها في تلك المرحلة خطوات أخرى نحو موضوعية الترتيب . ولذلك ظل نظام الترتيب في ظل كادر سنة ١٩٣٩ قائماً أساساً على المؤهلات الدراسية .

٥ - كادر المال :

وفي ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٤٤ أصدر مجلس الوزراء كادراً خاصاً له اليومية .
وقد قام ذلك الكادر بتقسيم عمال اليومية إلى عدة فئات مالية حسب الأجر
اليومي الذي يتقاضونه عن أعمالهم (١) .

هذا وقد كان المؤهل الدراسي في هذه الكادرات جميعاً هو المعيار الذي يتم
على أساسه تحديد الدرجة التي يعين عليها الموظف ، دون اشتراط وجود أية علاقة
بين نوع التخصص في ذلك المؤهل ، وبين أعمال الوظيفة التي يشغلها . وبذلك لم
تكن للدرجات المالية أية دلالة علمية أو عملية فيما يتعلق بترتيب الوظائف . وكان
ذلك طبيعياً نظراً لعدم وجود أية دراسة شاملة للوظائف العامة القائمة ، أو تحديد
لأعمال تلك الوظائف على وجه الدقة والتفصيل ، أو ترتيب موضوعي لها حسب
ما تتضمنه من صعوبات ومستويات .

(ثانياً) قرارات الإنصاف والتنسيق :

على أن شكاوى الموظفين والمال في الفترة التي أعقبت صدور كادر سنة ١٩٣٩
أدت - بسبب ارتباط أوضاعهم الوظيفية واضطراب أحوالهم المادية - إلى اتخاذ
عدة إجراءات تستهدف إصلاح تلك الأوضاع ، وكانت كلها إجراءات تحكيمية
لاستند إلى أسس علمية (٢) . ومن أهم تلك الإجراءات ، اجراء تسعير الشهادات
الدراسية الذي اتخذته الحكومة في سنة ١٩٤٤ وأطلقت عليه « قواعد الإنصاف »
وبمقتضاها تم وضع سعر محدد لكل مؤهل علمي ، أي تحديد مرتب معين
يتقاضاه كل من يعين في وظيفة حكومية من بين الحاصلين على ذلك المؤهل ، وذلك
بغض النظر عن الوظيفة التي يشغلها أو العمل الذي يمارسه ، مع عدم اشتراط
وجود علاقة بين نوع المؤهل وطبيعة العمل (٣) .

(١) راجع نص قرار مجلس الوزراء بشأن كادر العمال في : ديوان
الموظفين ، قانون موظفي الدولة ، المرجع السابق ، ص ١٨٤ وما بعدها .
(٢) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٧ .
(٣) راجع : مجلد قرارات مجلس الوزراء وكتب وزارة المالية (١٩٤٢ -

ومن تلك الإجراءات أيضا « قرارات التنسيق » التي أصدرتها الحكومة في سنة ١٩٤٦ ، بهدف القضاء على مشكلة اختلاف النسبة بين عدد الدرجات المنحصة لكل وزارة أو مصلحة وبين عدد موظفيها ، مما يؤدي بالتالي إلى اختلاف فرص الترقية بين الوزارات والمصالح المختلفة (١) . وبموجب تلك القرارات ، تم إعادة توزيع الدرجات على الوزارات والمصالح بالطريقة التي تكفل التنسيق بينها وتحقق المساواة بين موظفيها ، وخاصة أولئك الذين يعملون نفس المؤهلات والأكاديميات وقد حددت قرارات التنسيق نسبة مئوية لوظائف كل درجة بالنسبة لمجموع وظائف الكادر (بمعنى أن مجموع عدد وظائف الدرجة الأولى مثلا يكون بنسبة ٤ ٪ من المجموع الكلي للوظائف ، وهكذا) .

وقد تم كل ذلك تحقيقا للمصالح الشخصية للموظفين العموميين ، بغض النظر عن احتياجات العمل الحقيقية ، ودون أحداث أى تغيير في نوع أو طبيعة عمل الموظف أو حجم مسؤولياته .

ومن الواضح أن السياسة الوظيفية للحكومة طوأت تلك المرحلة كانت تقوم على قرارات متناقضة لا تجمع بينها خطة موحدة . وكانت تهدف إلى تغطية عيوب النظام الوظيفي ، إلا أنها فشلت في تحقيق هذا الهدف ، بسبب قيام قراراتها على عوامل شخصية بحت كانت تسمى من ورائها إلى إرضاء الموظفين والحد من شكواهم ، وهو الهدف الذي فشلت أيضا في الوصول إليه . وكان كل ذلك

(١٩٤٦) ، المرجع السابق . وقد قضت قواعد الانصاف بمنح الدرجة السادسة لكل حامل شهادة جامعية موجود بالخدمة أو يعين مستقبلا ، والدرجة الثامنة لجامعي شهادة اتمام الدراسة الثانوية أو ما يعادلها ، والدرجة التاسعة لجامعي شهادة اتمام الدراسة الابتدائية أو ما يعادلها . مع تحديد مستويات سائر الشهادات بالاتفاق بين وزيرى المالية والمعارف العمومية وبعد موافقة مجلس الوزراء . وكل ذلك بغض النظر عن نوعية أو مستوى الوظيفة التي يلتحق بها الموظف أو أية اعتبارات موضوعية أخرى .

(١) راجع : محمد على رسلان عمران ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .
ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٨ . وكذلك مجلد قرارات مجلس الوزراء والكتب الدورية لوزارة المالية (١٩٤٢ - ١٩٤٦) ، المرجع السابق .

نتيجة طبيعية لعدم وجود خطة علمية لترتيب الوظائف العامة ترتيباً موضوعياً سليماً ، وعدم وجود قانون أساسى علم يضع قواعد ثابتة وسياسة موحدة للوظيفة العامة ، وجهاز مركزى يتحمل مسئولية تطبيق ذلك القانون ويتكفل بإعداد وتنفيذ خطط الترتيب الموضوعى للوظائف العامة .

وكانت تلك هي نفس نقاط الضعف التى تعرضت لها مناقشات البرلمان المصرى طوال تلك الفترة (١) ، والتى أوضحها الخبير البريطانى (ا . ب . سنكر) الذى دعتة الحكومة فى سنة ١٩٥٠ لاصلاح نظام التوظيف والدرجات فى مصر (٢) . وقد استجابت الحكومة لتوصياته فقامت بإلقاء ديوان الموظفين بموجب القانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ (٣) . وباستصدار قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (٤) .

(١) قعمت كل من اللجنة المالية لمجلس النواب والشيوخ ووزير المالية أثناء مناقشة قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ عرضاً شاملاً لحالة الفوضى التى كانت سائدة فى شئون الموظفين العموميين حينئذ . بما لا يخرج عن المضمون للوارد فى المتن . راجع : مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨٢ وما بعدها . ومضبطة الجلسة الخامسة والأربعين لمجلس النواب لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٥١ ، ٩٠ وما بعدها .

(٢) راجع تقرير الخبير ا . ب . سنكر عن اصلاح نظام التوظيف والدرجات فى الحكومة المصرية ، الهيئة العامة لنسئون المطابع الاميرية ، القاهرة . ١٩٥٢ ، ص ٨ - ٤ . وكذلك : زكى محمود هاشم ، رسالة للاجستير ، المرجع السابق ، ص ٢٥٨ وما بعدها .

(٣) وقد اعيد تنظيمه بالمرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٢ . ثم اعيد تشكيله وتنظيمه مرة اخرى بالمرسوم بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ . (٤) راجع نص القانون فى : قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، ص ١ وما بعدها . وللانحة للتنفيذية للقانون ص ٢١٥ وما بعدها . ومذكرته التفسيرية ص ٢٢٧ وما بعدها .

المطلب الثاني

ترتيب ما بعد العمل بقانون موظفي الدولة

كان قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الصادر في ٢٨ أكتوبر من ذلك العام ، هو أول قانون عام يصدر في مصر لتنظيم شئون الموظفين العموميين تنظيمًا شاملاً . وقد اتبع نهجاً جديداً في تقسيم الوظائف العامة . إذ هي بتقسيم الوظائف إلى مجموعتين ، وهما الوظائف الداخلة في الهيئة ، والوظائف الخارجة عن الهيئة . هذا مع تقسيم المستخدمين خارج الهيئة إلى ثلاث مجموعات تضم سبع فئات وهي : مجموعة المستخدمين الصناع (وينقسمون إلى فئتين : ثانية وأولى) ، ومجموعة المستخدمين غير الصناع (وينقسمون إلى ثلاث فئات : ثانية وأولى وعالية) ، ومجموعة المستخدمين (وينقسمون إلى فئتين : ثانية وأولى) . وقد حظرت المادة ١٢٤ من القانون المذكور ترقية المستخدمين الخارجين عن الهيئة إلى وظائف داخل الهيئة (١) .

وتنقسم الوظائف داخل الهيئة إلى أربعة كادرات وهي : الكادر الإداري (وتفصص درجاته للموظفين الإداريين الحاصلين على شهادات جامعية) . والكادر الفني العالي (وتفصص درجاته للموظفين الفنيين الحاصلين على شهادات جامعية) . والكادر الكتابي (وتفصص درجاته للموظفين الكتابيين الحاصلين على شهادات متوسطة) . والكادر الفني المتوسط (وتفصص درجاته للموظفين الفنيين الحاصلين على شهادات متوسطة) وينقسم كل من هذه الكادرات الأربعة إلى ست درجات مالية (من السادسة إلى الأولى بالنسبة للكادرين الإداري

(١) وكان المستخدمون خارج الهيئة في المشروع للسدى تقدمت به الحكومة إلى البرلمان ينقسمون إلى ١٦ فئة . ثم اعترض الأعضاء أثناء مناقشة هذا المشروع على ذلك الإسراف في عدد الفئات ، فخفضتها الحكومة إلى سبع فئات .

راجع مضبطة للجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٤٣٤٢ و ٤٣٤٣ .

والغنى العالى ، ومن التاسعة إلى الرابعة بالنسبة للكادرين الكتابى والفنى المتوسط (٢). وألشأ هذا القانون سبع درجات أخرى للوظائف العليا ، وهى درجات : مدير عام (ب) - مدير عام (أ) - وكيل وزارة مساعد - وكيل وزارة - الدرجة الممتازة - نائب الوزير - الوزير (٣).

وقد وجد بالإضافة إلى هذه الدرجات المتعددة كادر خاص بالعمال الذين ينضمون لاحكام قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٤٤ ، والذى قسمهم إلى ١٤ فئة مالية وذلك على أساس الاجر اليومى لهم (٤).

ثم صدر قانون المعادلات الدراسية رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٣ استثناء من احكام قانون موظفى الدولة ، كحاولة لتصحيح الأوضاع المتناقضة التى نشأت عن القرارات العديدة غير المدروسة التى أصدرتها الحكومة فى فترات متعاقبة قبل صدور قانون موظفى الدولة ، والتى أدت إلى تحميل ميزانية الدولة بأعباء كبيرة وإلى تدمير الموظفين العموميين (٥). وقد قام القانون المذكور بتحديد الدرجة والمرتب بالنسبة لمجموعة كبيرة من المؤهلات الدراسية على اختلاف أنواعها ومستوياتها ، ليطبق ذلك على جميع من تم تعيينهم قبل العمل بقانون

(١) وكانت للجنة المالية بمجلس الشيوخ قد أوصت بإدماج الدرجتين الثامنة والسابعة فى درجة واحدة بهدف توسيع مدى الدرجة وتحسين حال صغار الموظفين بمنحهم علاوات الدرجة السابعة دون انتظار للترقية . إلا أن اقتراحها لم يؤخذ به عند التصويت على مشروع القانون . راجع مضبطة الجلسة الخمسين ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨٩ .

(٢) أضيفت درجة « نائب وزير » بمقتضى القانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣ . راجع جريدة الوقائع المصرية ، العدد رقم ٣٨ مكر ، ٧ مايو سنة ١٩٥٣ ، وكذلك قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، ص ٥٤ ، ٢١١ .

(٣) وقد صدر فى ٢٦ مارس سنة ١٩٦٠ القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦٠ بإخضاع المستخدمين الخارجيين عن الهيئة لأحكام كادر العمال ، والفاء الباب الخاص بهم من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . راجع قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، ص ١٨٤ وما بعدها .

(٤) راجع للذكورة الإيضاحية للقانون فى : قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٥٨ ، ص ٢٠٧ وما بعدها .

موظفي الدولة والذين ظلوا في الخدمة حتى صدور قانون المعادلات الهادسية ،
وهي الفئة التي أضررت من تطبيق القرارات المتتالية التي صدرت قبل صدور
القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

وقد ألحق بالقانون جدول تضمن بياناً تفصيلياً بالمؤهلات الهادسية التي
يسلمها القانون ، والدرجة والمرتب المقرر لكل مؤهل ، مع اشتراط ألا
تسرى أحكامه على غير الحاصلين على أحد تلك المؤهلات ، وألا تسرى كذلك
على من يحصلون على أحدها بعد بدء العمل بقانون موظفي الدولة (١) . وهو
الامر الذي جعل قانون المعادلات الهادسية قانوناً خاصاً واستثنائياً ، إذ صدر
ليطبق مرة واحدة على فئة معينة من الموظفين الذين أضرروا في مرحلة سابقة ،
كما أن قواعده تعتبر استثناء من القواعد الواردة في قانون موظفي الدولة . وكان
ذلك بهدف تصفية الأوضاع التي كانت قائمة وقت صدوره . وهو يعتبر
استمراراً للمرحلة الأسلوب الشخصي البحث في معالجة شئون الوظائف العامة ،
والحلقة الأخيرة من حلقات تلك المرحلة (٢) .

هذا وما من شك في أن مجرد صدور قانون شامل للموظفين العموميين
ينظم كافة شئونهم ، كان بمثابة خطوة متقدمة بالنسبة لما كان عليه الحال في مصر
من فوضى واضطراب قبل صدور ذلك القانون .

إلا أنه يؤخذ على نظام الترتيب الوارد في ذلك القانون ما يلي :

١ - تعدد الكادرات والدرجات المالية ، مما أدى إلى تعديد جداول الترتيب
والمرتب تعديداً لا مبرر له (٣) ، فقد قسم القانون الموظفين إلى تسعة كادرات
مختلفة تضم ٥٢ درجة (ومن بينها كادر العمال الذي ضم ١٤ درجة) . وتقابل
تلك الكادرات تسعة جداول خاصة بالدرجات والمرتبات .

(١) وقد بدأ للعمل بقانون موظفي الدولة في أول يوليو سنة ١٩٥٢ .
(٢) راجع : محمد علي رسلان عمران ، المرجع السابق ، ص ٨٩ وما
بعدها . حيث يوجد مزيد من التفاصيل حول قانون المعادلات الجراسمية
والجدول المرفقة به .

(٣) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٧٥ .
(م ١٣ - ترتيب الوظائف)

وقد أدى ذلك الأمراف في الاعتماد إلى تمقيد النظام بلا مقتضى . كما أدى إلى التفرقة بين طوائف الموظفين . وأدى في النهاية إلى بعد الكادرات والدرجات عن البساطة والوضوح والعدالة .

٢ — إغفال الترتيب الموضوعى للوظائف العامة مع عدم الربط السليم بينها وبين جداول المراتبات . إذ حددت الدرجات والمراتب بطريقة تحكمية لم تفتقرن بتوصيف أو ترتيب أو تقويم للوظائف المختلفة . وكانت الدرجات المذكورة مجرد وحدات مالية غايتها تحديد مراتب الموظفين .

وقد ترتب على ذلك لإنعدام الربط بين الدرجات وأعمال الوظائف . إذ ارتبطت الدرجات بالشهادات الدراسية الحاصل عليها الموظف ، مع إغفال الاهتمام بنوع العمل المطلوب ممارسته . ولذلك كان من الممكن تكليف الموظف بعد تعيينه بتأدية أعمال متنوعة لاتتعلق بمؤهله الدراسي ، أو درجته الوظيفية ، أو المسعى الوطني الذى يطلق على الوظيفة التى يشغلها .

ولم يكن التمييز بين الكادرات المختلفة قائما على أساس الاختلاف فى أعمال الوظائف التى تتضمنها تلك الكادرات ، بل كان يقوم على أساس الاختلاف فى المؤهلات الدراسية للموظف . ولذلك كان الحاصلون على المؤهلات الجامعية يشغلون الكادرات العالية ، وكان الحاصلون على المؤهلات المتوسطة يشغلون الكادرات المتوسطة (١)

(١) وقد ورد فى المذكرة المرفوعة من وزير المالية الى مجلس الوزراء « والمرفقة بذلك القانون ، فيما يتعلق بالفروق بين الكادرات المختلفة : « ان الكادر الادارى والفنى العالى ينتظم على وجه العموم الجامعيين على اختلاف معادهم ، وقد وُجد بينهم فى درجة تعيينهم والرتب المخصص لذلك وتعيين علاواتهم . اما الكادر الكتابى والفنى المتوسط فيشمل أصحاب المؤهلات المتوسطة كتابية وفنية » . ولم تشر المذكرة او مشروع القانون المرفق بها الى تعاريف أو فروق أخرى بين تلك الكادرات تتعلق بأعمال وظائف كل كادر . تراجع مضبطة الجلسة للخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٤٢٩٠ .

وكان إدخال الموظفين في الكادرات الإدارية أو الكتابية أو الفنية يتوقف على حصولهم على مؤهلات عادية أو مؤهلات فنية ، مع عدم الاهتمام بنوع العمل الذي يكلفون بممارسته . ولذلك كان موظفو الكادر الإداري العالي مثلا يباشرون أحيانا أعمالا عائلية لتلك التي يتولاها موظفو الكادر الكتابي المتوسط ، ويوضعون مع ذلك في درجات أعلى منهم مجرد أنهم حاصلون على شهادات جامعية .

هذا فضلا عن أن ترقية الموظف من درجة معينة إلى درجة تالية لم تكن تتوقف على صلاحية الموظف لتولى أعمال وظيفته أعلى ، بل كانت تتوقف على مقدار أقدميته في الدرجة أو كفاءته العامة . وقد كان من الممكن اقتصار أثر الترقية على مجرد الزيادة في الدرجة والمرتب ، بالرغم من عدم تغيير العمل الذي يمارسه (١) .

أما المساميات الوظيفية الواردة في الميزانية العامة للدولة أو ميزانيات الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة ، فلم تكن تعبر عما تضمنته تلك الوظائف من أعمال ، بل كانت مجرد درجات مالية تتخذ كميّار لتحديد الاعتمادات المالية اللازمة لمرتبات الموظفين (٢) ،

هذا مع ملاحظة أن بعض مواد القانون المذكور كانت تقسم بالموضوعية ، ومن ذلك المادة الحادية عشرة التي كانت تستلزم الحصول على شهادة تنفق دراستها وطبيعة الوظيفة ، وكذلك المادة الحادية والعشرين التي كانت تقرر منح الموظف عند التعيين أول مربوط الدرجة المقررة للوظيفة ولو كان المؤهل العلمي الذي يحمله الموظف يميز التعيين في درجة أعلى ، كما يلاحظ أن مثل هذه المواد - وهي قليلة - كانت تتعارض مع جداول الكادرات والدرجات التي كانت تعتمد

(١) تراجع المادة الثامنة والثلاثون من القانون والتي جعلت الأساس في الترقية هو الأقدمية المطلقة في الدرجة ، أما الترقية بالاختيار للكفاية فهي جوازية ومتصورة على الدرجات العالية وحدها وفي حدود نسبة مئوية ضئيلة من مجموع الوظائف الخالية بكل درجة .

(٢) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٧٧ وما بعدها .

أساساً على المؤهل الدراسي للموظف ، وذلك في مجال تحديد الكادر الذي يلتحق به والدرجة التي يدرج عليها والمرب الذي يتقاضاه ، مع عدم الإشارة إلى أعمال الوظائف أو نوعية الخبرة التي يتمتع بها الموظف ، فضلاً عن عدم الترخيص لتحديد واجبات ومسؤوليات كل وظيفة ومتطلبات التأهيل الموضوعية الواجب توفرها في شاغل الوظيفة^(١) ، ومن أجل ذلك كله فنحن لانوافق على ما أورده وزير المالية بمذكرته المرفقة بمشروع القانون المذكور من أن الحكومة لجأت في ذلك القانون إلى تحديد الأجر على قدر العمل مع العدول عن سياسة تسمير الشهادات الدراسية^(٢) .

٣ - كما يؤخذ على قانون موظفي الدولة أيضاً أنه كان يقوم في غالبية نصوصه على أمور شخصية تتعلق بأشخاص الموظفين ، ولا ترتبط بموضوع الوظيفة ذاتها ، مما جعل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قانوناً للموظفين ، وجعل الترتيب الوارد به ترتيباً للموظفين لا ترتيباً للوظائف . إذ أنه لم يظهر اهتماماً يذكر بأعمال الوظائف ولم يكن ذلك ممكناً دون أن تصحبه عملية ترتيب للوظائف العامة

(١) ومما يؤكد أن المشرع في ذلك الحين لم يكن يلتفت إلى أعمال الوظائف بمعناها الحقيقية ، أن المادة ٢٣ من مشروع القانون الذي تقدمته الحكومة كانت تنص على أنه « لا تجوز ترقية موظف إلا إلى درجة خالية من نوع الوظيفة التي يشغلها » ، فقام مجلس النواب بتعديل نص المادة ليصبح : « لا تجوز ترقية موظف إلا إلى درجة خالية من نوع الوظيفة التي يشغلها فنية أو إدارية أو كتابية » .

وقد أراد المجلس بذلك أن يوضح المعنى المقصود بعبارة « نوع الوظيفة » حتى لا تؤخذ بمعناها الحقيقية الذي قد يشمل ما تتضمنه أعمال الوظائف من واجبات ومسؤوليات .

تراجع مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٤٣٠٦ . وكذلك مضبطة الجلسة الخامسة والأربعين لمجلس النواب لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٥٤ وما بعدها .

(٢) تراجع مذكرة وزير المالية المشار إليها في مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، ومضبطة الجلسة الخامسة والأربعين لمجلس النواب لنفس العام ، المرجعين السابقين ، ص ٤٢٩٠ ، ٩٠ وما بعدهما على التوالي .

تعتمد على دراسة علمية وعملية شاملة لجميع الوظائف العامة القائمة بالدولة ، وهو ما لم يحدث .

وما من شك في أنه رغم أهمية العنصر الشخصي في ظل النظم التي تجعل الوظيفة العامة مهنة دائمة ، لا يجوز أن تكون المنصر الوحيد المؤثر في رسم سياسة التوظيف ، أو مبررا لإهمال أعمال الوظائف ، وخاصة في مجال الترتيب الذي يجب أن يكون ترتيباً موضوعياً قائماً على الأعمال الوظيفية^(١) .

المبحث الثاني

الترتيب العام الموضوعي

بدأت الدولة منذ سنة ١٩٥٧ عدة محاولات جديدة في مجال ترتيب الوظائف العامة على أساس موضوعي ، وهو اتجاه محمود وإن شابه بعض الثغرات التي أدت إلى فشل خطة الترتيب من جانب ديوان الموظفين ، وعدم استكمال خطة الترتيب من جانب الجهاز المركزي للتنمية الإدارية وذلك بالرغم من مرور نحو خمسة عشر عاماً على بدئها ، إلا أن هذا الاتجاه في حد ذاته يمثل خطوة واسعة نحو الترتيب السليم .

وسنمرس فيما يلي لهذه الخطة وتلك ، ولما شابهها من ثغرات .

(١) ومما يثير الانتباه عند الرجوع إلى ما دار في مجلس النواب من مناقشات عندما عرضت عليه الحكومة مشروع قانون موظفي الدولة في نسخة ١٩٥١ ، أن المشروع لم ينل حظاً كافياً من الدراسة في المجلس ، ولم يتعرض له الأعضاء بالمناقشة الجدية التي تقتناسب مع أهميته وخطورته ، بل اقتره المجلس بنفس الصيغة التي تقدمت بها الحكومة تقريباً دون تعديل يذكر ، ولم يكن ذلك بسبب تخطو للقانون ذاته من الثغرات ، بل بسبب ازحام جدول أعمال المجلس بموضوعات عديدة كان عليه الانتهاء منها قبل فضاء الدورة البرلمانية . تراجع مضبطة للجلسة الخامسة والأربعين لمجلس النواب لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ١٠ وما بعدها .

المطلب الأول

خطة ترتيب ديوان الموظفين

أولاً : غاية الخطة :

جرت أول محاولة جديّة في مصر لترتيب الوظائف العامة ترتيباً موضوعياً شاملاً في سنة ١٩٥٧ ، وقد تولّاها ديوان الموظفين إذ عرض في ٢٧ فبراير من ذلك العام مشروعاً لترتيب الوظائف العامة وافقت عليه لجنة هيئات الرقابة على المالية العامة في ١٤ مارس ١٩٥٧ ، وبدأ هذا الديوان تنفيذ المشروع المذكور في ٣١ مارس من نفس العام . وقد استهدف هذا المشروع تحديد جميع الوظائف العامة القائمة في الدولة وترتيبها على أساس ما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات ، وما يتطلبه أداء أعمالها من المؤهلات الدراسية ومدد الخبرة اللازمة ، وتقسيم تلك الوظائف إلى فئات ، على أن تشمل كل فئة جميع الوظائف المتشابهة من حيث الواجبات والمسؤوليات ، وذلك على نحو يكتفي بإعطائها تسمية واحدة مع توحيد متطلبات التأهيل ومعدلات الأجور ، فضلاً عن توحيد معاملاتها من كل جانب (١) .

ثانياً : مراحل تنفيذ الخطة :

وقد قسم ديوان الموظفين خطة الترتيب إلى ثلاث مراحل وهي (٢) :

(١) راجع التقرير السنوي لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٧/١٩٥٨ ، ص ١٩ وما بعدها . وكذلك التقارير السنوية اللاحقة للديوان . والارشادات التي أصدرها الديوان والنماذج التي أعدها في سنة ١٩٥٧ لهذا الغرض . وكذلك : سليمان محمد الطماوى ، الوجيز في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٥٩ وما بعدها . ومحمود حلمي ، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٤٦ . وزكي مخمود هاشم ، رسالة الماجستير ، المرجع السابق ، ص ٢٣٣ وما بعدها .

(٢) راجع : ديوان الموظفين ، الإدارة العامة للتنظيم وترتيب الوظائف ، خطة ترتيب الوظائف المدنية . والتقارير الحورية للديوان بشأن ما تم من

(١) مرحلة البحث التمهيدي الذي يستهدف جمع البيانات الضرورية لإعداد وتنفيذ خطة الترتيب، فضلاً عن وضع برنامج المرحلة التالية، وتدريب الموظفين اللازمين لتنفيذ هذه الخطوة. وقد اشتملت البيانات اللازمة لهذه المرحلة على كافة القوانين والوائح والنظم المتعلقة بالوظائف العامة والموظفين العموميين والمطبقة بالفعل، وأنواع وتكاليف الخدمات العامة، والبرامج التنفيذية لمختلف وحدات الجهاز الإداري للدولة، والخصائص التنظيمية للتحقق بالهيكل التنظيمي لكل من تلك الوحدات، واختصاصات كل وحدة، والدرجات القائمة بها، وإعداد ومستويات الموظفين العاملين بها.

(٢) مرحلة الحصر الشامل لوظائف الدولة ووصفها وتحليلها وترتيبها ووضع مواصفاتها وتقويمها. وقد تمثلت تلك المرحلة في إعداد القوائم المتعلقة بأسماء جميع موظفي الدولة المدنيين الذين يشملهم الحصر، وتجميع أوصاف الوظائف المدنية وترتيب الوظائف في مجموعات مهنية كبرى حسب طبيعة العمل وفروع التخصص في كل مجموعة منها. هذا مع تقسيم المجموعات إلى فئات حسب مستوى الصعوبة والمسئولية والمؤهلات الدراسية اللازمة لكل فئة إلى جانب وضع المواصفات اللازمة لها. ثم تقويم كل فئة بهدف تحديد معدل الأجر المناسب لها بالنسبة لسائر الفئات.

(٣) مرحلة تطبيق الخطوة، وذلك بوضع كل وظيفة من الوظائف المدنية في الفئة المناسبة لها ضمن الفئات التي تم التوصل إليها في المرحلة السابقة.

وقد حدد المستأون عن هذه الخطوة المصطلحات المتعلقة بعملية الترتيب. كما وضعوا تعريفاً محدداً لكل مصطلح. ومن ذلك تعريف الوظيفة - الفئة - المجموعة المهنية - مجموعات الفئات - الدرجة - ومواصفات الفئات. وهي تتألف التعاريف التي استخدمها فيما بعد الجهاز المركزي للتنمية الإدارية بمناسبة وضع خطة ترتيب الوظائف العامة في سنة ١٩٦٤

خطوات ومراحل في خطة ترتيب الوظائف العامة. والتقارير السنوية للديوان عن السنوات: ٥٨/٥٧ ص ٢١ وما بعدها، ٥٩/٥٨ ص ٣٠ وما بعدها، ٦٠/٥٩ ص ١٩ وما بعدها.

كما أعد المسئولون عن الخطة كذلك نموذجاً يتم توزيعه على جميع الموظفين العموميين يلاونه بأنفسهم ، ويصدق أو يعلق عليه الرئيس الإدارى المختص والرئيس الأعلى للوحدة ضماناً لبقته ، وقد تضمن ذلك النموذج جملة أسئلة تفصيلية أدت الإجابة عليها إلى الوصف الدقيق لأعمال الوظيفة التى يمارسها الموظف ، وما تستغرقه من وقت ، وما تستوجبه ممارستها من خبرات ومؤهلات ، وما تتضمنه من صموبات ومسئوليات ، ومدى ما يبذله فيها من مجهود ذهنى أو بدنى إلى غير ذلك .

وقد أرفقت بالنموذج جملة إرشادات وتوجيهات وأمثلة عملية ، لمعاونة الموظف على الإجابة عن الأسئلة ، وعلى ملء النموذج بالدقة والتفصيل الكافيين لتحقيق الغرض المطلوب .

وقد تناولت بنود ذلك النموذج الوصف المفصل لواجبات الوظيفة وصفا واضحا وشاملا ودقيقا ، والوقت الذى يستغرقه أداء كل واجب من تلك الواجبات ، ومدى ما يقوم به الموظف من إشراف على أعمال الموظفين الآخرين ، وطبيعة ذلك الإشراف والوسيلة التى يتم بها ، ومدى تأخير الأعمال التى يقوم بها الموظف فى نشاط المرفق الذى يتبعه أو فى أنشطة المرافق الأخرى ، ودرجة إخضاع الموظف لتعالجات الآخرين أو اعتماده على إرشاداتهم ومعاونتهم ، ومقدار ما يتضمنه العمل من الابتكار أو الخلق أو الحكم على الأمور ، وما إذا كان الموظف يتبع فى عمله طرقا فنية محددة ، ومقدار ما يبذله فى عمله من مجهود ذهنى أو بدنى والمطالبات الذهنية أو البدنية التى تستلزمها طبيعة العمل ، إلى غير ذلك من أمور .

ثالثا : نطاق تطبيق الخطة :

وقد قرر الديوان بصفة مبدئية أن يقتصر تطبيق الخطة على بلدية القاهرة ، وذلك باعتبارها نموذجا يضم كافة أنواع الوظائف العامة . حتى إذا ما تم تطبيق الخطة فيها طبقت فى سائر وحدات الجهاز الإدارى للدولة . وتقرر فى ذات الوقت أن يبدأ تطبيق المرحلة الأولى على جميع الوظائف العامة القائمة بالدولة (١) .

(١) التقرير السنوى لحيوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٨/١٩٥٩ .

وقد حددت المدة اللازمة لتطبيق الخطة بمراحلها الثلاث في بلدية القاهرة وهي ستة أشهر ، كما حددت نفس المدة بالنسبة لتطبيق المرحلة الأولى بشأن بقية وحدات الجهاز الإداري للدولة ، وحددت كذلك المدة اللازمة لتطبيق الخطة بجميع مراحلها على جميع الوحدات وهي أربعة وعشرون شهراً . ولاشك في سلامة قرار البدء بتطبيق الخطة تطبيقاً جزئياً وفي مجال محدود ، إذ أن عملية ترتيب الوظائف تعتبر من العمليات الفنية الدقيقة التي لم يسبق تطبيقها في مصر ، ولم يسبق بالتالي للجهاز الإداري القائم عليها اكتساب الخبرة الكافية لتطبيق الخطة تطبيقاً شاملاً (٧) .

هنا وقد اتبع واضعو مشروع ترتيب الوظائف العامة في سنة ١٩٥٧ الأسلوب الموضوعي في الترتيب ، فلم يقيموا الترتيب على أساس ظروف الموظفين ومؤهلاتهم بل أقاموه على أساس تحليل الوظائف ذاتها وتحديد مواصفاتها وما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات . ويتضح ذلك من بيان العمليات التي تضمنتها المرحلة الثانية من خطة الترتيب . فقد قامت تلك المرحلة على أساس تجميع مواصفات الوظائف العامة ، وترتيبها في مجموعات مهنية كبرى حسب طبيعة العمل ، مع إعادة ترتيبها في مجموعات فرعية حسب فروع التخصص ، وذلك إلى جانب تقسيم المجموعات إلى فئات حسب مستوى الصعوبة والمسئولية والمؤهلات اللازمة لشغل الوظائف .

ولمنا لانقر ما أبداه البعض من شكوك حول نية واضعي ذلك المشروع وما إذا كانوا قد قصدوا إقامة سياسة الوظائف العامة على أساس أعمال الوظيفة أو على أساس ظروف الموظف أو علم ما معاً (٨) . إذ تؤكد الخطوات التي وضعت

(١) سليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٩٠ .

(٢) (٢) مراجع : محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ حيث يقول : « ونظراً لأنه لا يوجد في المذكرات والمكاتبات الرسمية الخاصة بهذا الموضوع أية إشارة إلى للنظام الأمريكي ، كما أن واضعي الخطة لم ينصحو عن رأيهم في تحديد الفكرة الأساسية التي يراد إقامة سياسة الوظائف

من أجل تنفيذ المشروع على أساسها أنهم أرادوا اتباع الأسلوب الأمريكي الذي يقوم على أساس أعمال الوظيفة .

وأبما : تقدير الحطة :

من المسلم به أن خطة الترتيب التي قام بها ديوان الموظفين في سنة ١٩٥٧ لم تنجح ، وإن كانت قد كشفت عن بعض الحقائق الهامة في مجال ترتيب الوظائف العامة . وقد أكدت تقارير ديوان الموظفين تلك الحقائق ، إذ تقول هذه التقارير (١) :

« لقد أسفرت التجربة العملية لترتيب الوظائف عن أدلة حاسمة تشير كلها إلى الحاجة الماسة لوضع سياسة بناءة ثابتة لترتيب الوظائف . فقد تبين أنه ليس «معايير منطقية أو موحدة يهتدى بها المسؤولون في مشاكل التوظيف . ولذلك فإن التعديلات التي تناولت درجات الوظائف من وقت لآخر كانت تمكس الآثار الناجمة عن نقص الدراسات والاقتدار إلى المعلومات والحقائق ، وكثيراً ما ترتب عليها تضارب وتفرقة لا مبرر لها في درجات الوظائف المتماثلة ، وعدم وجود علاقة بين الأعمال التي يؤديها الموظفون وبين الأجر الذي يتقاضاه كل منهم ، وصعوبة أعمال التنبئة أو نقصها لعدم وجود المقومات اللازمة لدراسة واجبات الوظائف ... ولا يوجد أي تحديد رسمي منظم لأعمال الوظائف وواجباتها ،

العامه عليها ، لهذا فإنه لم يكن من الميسور أن يقطع الباحث برأى فيما يتعلق بتحقيقه واضعي المشروع ، ومن الجائز أن يكون واضعو الخطة قد أرادوا إقامة سياسة للوظائف على أساس الوظيفة والموظف معا » .

قارن ذلك بما جاء في التقرير السنوي لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٧/١٩٥٨ حيث يقول : « ويقوم هذا الترتيب على أساس النظر إلى الوظيفة - لا إلى الموظف - وما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات ، وما يتطلبه أداء أعمالها من مؤهلات التعليم والخبرة راجع التقرير المذكور ص ١٩ » .

(١) من التقرير الذي بحث به الديوان إلى اللجنة الوزارية للخضعات (غير منشور) في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٧ بشأن ما تم من خطوات في عملية ترتيب الوظائف .

الاسماء الحالية لاتدل على مايقوم به الموظف من أعمال ، والمسميات الغامضة تستعمل على نطاق واسع لتدل على ممان متنوعة ، واختيار الموظفين يجرى على أسس عامة لأن الوظائف لم توصف بعد بالدقة التي تيسر شغلها بالمؤهلين لها . وعليه فإنه يمكن القول أن الخطة المذكورة كشفت الأمور التالية (١) :

(أ) أن الموظفين الذين يؤدون أعمالا متماثلة من حيث النوع ومستوى الصعوبة والمسئولية ، كانوا يشغلون درجات متفاوتة ويتقاضون مرتبات متباينة . وقد لاحظ القائمون بالترتيب هذا الأمر في بلدية القاهرة بصفة خاصة ، وأرجعوها إلى أن وظائف البلدة كانت منقولة من وزارات ومصالح متنوعة . ولأن كنا نرى أن هذا الوضع كان سائداً في جميع القطاعات ، كنتيجة منطقية لعدم وجود ترتيب موضوعي شامل للوظائف العامة .

(ب) أن أسماء الوظائف لم تكن موحدة ، كما أنها لم تكن مبررة عما تتضمنه تلك الوظائف من أعمال ، مما لم يجعل لها بالتالى أية دلالة واضحة تساعد على معرفة الواجبات التي تتضمنها الوظيفة ، ومن ذلك مثلاً أنه كانت توجد وظيفة « مفقش » دون أن تكون لشاغلها أية صلة بأعمال التفقيش . كما كان يطلق على زميله الذى يتولى نفس الأعمال في وزاره أخرى اسم المراقب ، أو « رئيس الإدارة » أو « المدير » .

(ج) لم تكن هناك سياسة للتقويم تقوم على أساس صعوبة العمل ومسئوليته وما يتطلبه أداءه من مؤهلات وخبرات ، وعلام بين المرتبات في القطاع الحكومى وبين مستوى الأجور لدى القطاع الخاص أو الكادرات الخاصة أو غيرها . وقد أدى ذلك إلى الاختلاف الكبير بين المرتبات المقررة لوظائف بلدية القاهرة ، وبين الأجور المقررة للوظائف المماثلة لها في المؤسسات الخاصة . وما من شك في تمارض ذلك مع الشروط الواجب توافرها بالنسبة لنظام المرتبات السليم . وفي مقدمتها اشتراط أن تكون المرتبات متناسبة مع ما يؤدي

(١) سليمان محمد للطاوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع سابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٩٨ وما بعدها .

من أعماله ، وأن تكون كافية وعادلة ومتسقة من أدنى المرتبات إلى أقصاها ، وأن تكون كذلك قريبة من مستوى الأجور لدى القطاع الخاص ، وذلك على نحو لا يؤدى إلى قيام الموظفين بالكفاء العاملين بالحكومة بترك العمل الحكومى .

على أنه أياً كان الأمر ، فإن خطة ديوان الموظفين التى وضعت فى سنة ١٩٥٧ لم تنجح ولم تظفر بالتنفيذ العملى . وليس أدل على ذلك من أنه كان من المفروض أن يتم تطبيق المشروع الخاص بترتيب وظائف بلدية القاهرة تطبيقاً كاملاً فى خلال ستة شهور (أى فى آخر سبتمبر سنة ١٩٥٧) ، هذا فى حين أن خطوات المرحلة الثانية لم تبدأ إلا فى ٦ نوفمبر سنة ١٩٥٧ ، ولم تنته إلا فى آخر يونيو سنة ١٩٥٩ ، أى بعد أكثر من سنتين من البدء فى المشروع . كما أنه بالنسبة لبقية وحدات الجهاز الإدارى للدولة فإن تطبيق المشروع المذكور لم يبدأ إلا بشأن هيئة الإذاعة ، وكان ذلك فى يونيو سنة ١٩٥٩ (١) .

هذا بالإضافة إلى أن الأمر قد توقف عند حصر وظائف بلدية القاهرة وهيئة الإذاعة وترتيبها وتوزيعها ووضع كل وظيفة منها فى الفئة المناسبة لها ، ولم يتسع ليشمل وضع كل موظف فى الفئة التى تتفق مع عمله ، أو تحديد عمل معين لكل موظف طبقاً لترتيب الجديد . وبذلك لم تتحقق الاجراءات التى تمثل الانتقال بمشروع الترتيب من حين النظر إلى حيز العمل ، سواء بالنسبة لبلدية القاهرة أو هيئة الإذاعة أو غيرها .

هذا ويمكن ارجاع فشل خطة الترتيب المذكورة إلى الأسباب التالية (٢) :

(١) نقص عند القائمين بإعداد وتنفيذ الخطة . ذلك أن تنفيذ الخطة كان فى حاجة إلى الكثير من الجهد والوقت ، بسبب دقة وأهمية الموضوعات المطروحة للدراسة والبحث ، فضلاً عن ضخامة التكاليف اللازمة لإنجاز الخطة ، وكان

(١) وقد أعد مشروع للترتيب بعد ذلك (فى عام ١٩٦١) فى هيلتى البريد والواصلات السلكية واللاسلكية ، ولكنه لم يطبق فيها عملياً .

(٢) من التقرير السنوى لحيوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٩ / ١٩٦٠ ، ص ٣٥ و ٣٦ .

الاقتماد على ذلك المشروع الإدارى الضخم يقتضى الاستعداد التام لتنفيذه ، وذلك عن طريق إعداد الموظفين والجراء الإداريين اللازمين لإنجاز خطة الترتيب ، مع امدادهم بكل ما يلزمهم من المعلومات والتسييلات المختلفة . كما كان الامر يقتضى تدير الاعتمادات المالية الكافية لتنفيذ مشروع الترتيب .

يضاف إلى ذلك قلة المدة التى قدرت لإنجاز الخطة — وهى سنتين لتطبيق المشروع بجميع مراحله على جميع أجهزة الدولة — وذلك بالنسبة لانتهاء مثل ذلك العمل الكبير الذى وجد فى مصر لأول مرة على نطاق شامل .

(ب) نقص الوعى الإدارى لدى الموظفين ، وخوفهم على مصالحهم الشخصية ، وجهلهم بالهدف الحقيق للمشروع ، مما دفعهم إلى تقديم بيانات خاطئة أو مغال فيها مع محاولة عرقلة تنفيذ المشروع ، ذلك أن الموظفين لا يميلون عادة إلى التغيير مما يخيفهم من كل جديد اعتقاداً منهم بأن الإدارة تسمى إلى تحميلهم بأعباء جديدة أو حرمانهم من حقوق معينة ، وهو ما يدفع الموظف العام — رئيساً كان أو مرؤوساً — إلى المبالغة فى تقدير ما يقوم به من أعمال . إذ يتجه الرئيس إلى الاسراف فى تضخيم حجم الإدارة التى يرأسها لإبراز أهمية وضغامة مسؤولياته . بينما يسرف المرؤوس فى تقدير أعماله طمعاً فى اضعائه من بعضها أو عدم تكليفه بغيرها .

وما يترتب على ذلك كله فى النهاية ، إمداد السلطات المسئولة عن عملية الترتيب ببيانات غير دقيقة ، وهو ما يؤدى بالتالى إلى عدم دقة نظام الترتيب والاحترار بالادارة والموظفين ، وبذلك يفشل مشروع الترتيب ، وهذا ما حدث بالنسبة لخطة ديوان الموظفين فى سنة ١٩٥٧ . ويرجع كل ذلك إلى إندام الوعى الإدارى لدى الموظفين العموميين ، بسبب عدم إدراكهم لأهمية مشروع الترتيب وخطورة الهدف الحقيق منه .

ومن هنا تبرر أهمية إعداد خطة توعية إدارية شاملة للموظفين قبل البدء فى تنفيذ أى خطة للترتيب ، على أن توضح لهم محتويات الخطة وأهدافها وكيفية إعدادها وتنفيذها والجهود المطلوب من كل منهم .

(ج) عدم توفر السند القانوني اللازم لتنفيذ خطة الترتيب وما يرتبط بها من عمليات ، مما أدى إلى قيام بعض الصعوبات القانونية التي عطلت المشروع . ويرجع ذلك إلى عدم وجود قانون ينص على عملية ترتيب الوظائف العامة أو تنظيمها . هذا مع ملاحظة أن قانون الموظفين الذي كان ساريا في ذلك الحين (وهو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) لم يكن يتناول موضوع ترتيب الوظائف على الإطلاق .

ولذلك لم يجد القائمون بالمشروع النصوص القانونية التي يستندون إليها في أعداد وتنفيذ خطة الترتيب ، مما عرض الترتيب للعديد من المشاكل القانونية ، خاصة وقد كانت تجربة الترتيب تجربة جديدة يخوضها الجهاز الإداري في مصر لأول مرة ، دون أن تكون لها أية سوابق .

(د) هذا وقد كان من أسباب فشل خطة الترتيب في سنة ١٩٥٧ أيضاً أن القائمين على أعداد تلك الخطة حاولوا اقتفاء أثر الأسلوب الأمريكي بشأن ترتيب الوظائف العامة ، وهو الأسلوب الذي يقوم على التخصص الدقيق للموظف العام مما يضطر القائمين بالترتيب إلى الاسراف في تحديد عدد الدرجات والفئات الوظيفية حتى تتفق مع مستويات التخصص المتعددة ، وهو ما يؤدي بالتالى إلى خلق نظام للترتيب يتسم بالتمقيد وصعوبة الاستيعاب .

وما من شك في أن نجاح هذا الأسلوب يستلزم توفر عدة عوامل ، وفي مقدمتها الامكانيات الفنية والمادية الضخمة ، وقيام نظام التعليم على أساس الدراسات التخصصية الدقيقة لا الثقافة العامة مع اتسام الوظيفة العامة بطابع الاعمال العارضة لا بطابع المهنة الدائمة ، ونظراً لعدم توافر تلك العوامل في نظام الوظيفة العامة المصرى فإن اقتباس الأسلوب الأمريكى بحذافيره لم يكن هو الأسلوب المناسب للتطبيق ، وإن كان من الممكن الاستفادة من مزايا الأسلوب الأمريكى - كوضوح الترتيب - في وضع نظام للترتيب أكثر بساطة وأكثر اعتماداً على التخصص العام للموظف وأكثر ملاءمة لطبيعة التوظيف في مصر .

المطلب الثاني

خطة ترتيب الجهاز المركزى للتنمية الإدارية

كان صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ - ليحل محل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ - الخطوة التشريعية الأولى نحو مرحلة الترتيب الموضوعى للوظائف العامة بالجهاز الإدارى للدولة ، فقد نصت المادة الخامسة من النظام المرافق للقانون المذكور على أن يتم ترتيب الوظائف العامة فى الدولة حسب أهمية كل منها من حيث المسؤوليات والسلطات والاختصاصات والواجبات الرئيسية لها . ثم أعقبه القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الذى نص على المبدأ ذاته فى المادة الثانية من النظام المرافق له ، وقد صاحب صدور القانون الأول إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ليحل محل ديوان الموظفين كجهاز مركزى للخدمة المدنية فى مصر^(١) ، والذى عدل اسمه فى سنة ١٩٧٧ ليصبح الجهاز المركزى للتنمية الإدارية ، وكان أول عمل تولاه ذلك الجهاز عقب إنشائه هو القيام بعملية الترتيب الموضوعى للوظائف العامة تطبيقاً لأحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وتنفيذاً لما أوصى به خبراء الإدارة العامة قبل صدور ذلك القانون^(٢)

وقبلى على ذلك :

أولاً : الاتجاه نحو الأسلوب الموضوعى :

تضمن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ مرسوماً من نصوص التوظيف القائمة

(١) الجريدة الرسمية ، السنة السابعة ، العدد رقم ٦٩ ، الصادر بتاريخ ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ ، ص ٧٥٠ وما بعدها .

(٢) كانت للحكومة المصرية قد استقدمت فى سنة ١٩٦٢ خبيرين امريكيين لبحث وسائل اصلاح للجهاز الوطنى فى مصر . وقد تقدم هذان الخبيران فى نهاية مهمتهما بتقرير الى الحكومة طائعين فيه - ضمن توصياتهما - اعادة ترتيب الوظائف العامة فى مصر على اساس موضوعى . يراجع : لوثر جوليک ، جيمس بولوك ، تنظيم الادارة الحكومية فى ج . ع . م للهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، القاهرة ، ١٩٦٢ ، ص ٤٦ .

على الطابع الشخصى ، والطابع الموضوعى . إذ تضمن هذا القانون نصوصاً يقبل عليها الطابع الشخصى فى مجال التوظيف ، كما تضمن بعض المبادئ الجديدة ذات الاتجاه الموضوعى فى هذا المجال وذلك لأول مرة فى مصر ، ومن هذه المبادئ ما يلى :

(١) اشتراط توفر مواصفات الوظيفة :

ذلك أن المادة السابعة من القانون المذكور اشترطت فيمن يعين فى إحدى الوظائف العامة أن يكون مستوفياً لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها . وهو شرط جديد لم يسبق وروده فى التشريعات السابقة ، ويدل على أن المؤهل العراسى لم يعد وحده كافياً للالتحاق بالوظيفة العامة إذا لم تتوفر فى المرشح سائر المواصفات اللازمة لتولى الوظيفة المطلوب شغلها بالذات (١) .

كما أوردت المادتان ١٢ ، ١٣ من ذات القانون شرطاً مماثلاً بالنسبة لمن يعاد تعيينهم فى الوظائف السابقة التى كانوا يشغلونها . وبالنسبة لتعيين شاغل الوظيفة للوقت فيها بعد تحويلها إلى وظيفة دائمة ، إذ نصت على ضرورة استيفائهم لمواصفات الوظيفة .

(ب) قيام المعين فى وظيفة بأعمالها :

وتشترط المادة ١٨ فيمن يعين فى وظيفة أن يقوم بعملها فعلاً . وقد كان يوجد نص مشابه لذلك النص ، وذلك فى المادة ٣٣ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، والى كانت تقرر أن كل من يعين أو يرقى إلى درجة مخصصة لوظيفة يجب أن يقوم بعملها فعلاً . إلا أن هناك خلافاً أساسياً بين النصين (٢) ،

(١) مادة ٧ - يشترط فيمن يعين فى إحدى الوظائف :

أن يكون مستوفياً لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها .

(٢) نص المادة ١٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ : « كل من يعين فى وظيفة يجب أن يقوم بعملها فعلاً » ، نص المادة ٣٣ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ : « كل من يعين أو يرقى إلى درجة مخصصة لوظيفة يجب أن يقوم بعملها فعلاً » .

إذ أن النص القديم كان يقتصر حكمه على الدرجات المخصصة لوظائف، وقد ذكرنا أنها كانت قليلة جداً في القانون القديم، وبذلك كان مجال تطبيق المادة ٢٢ محدوداً أما المادة ١٨، التي أوردتها قانون سنة ١٩٦٤ فهي تنطبق على كل من يعين في وظيفة عامة أي كانت. وهو تعديل منطقي وتطور طبيعي بعد أن أصبح القانون الأخير يحتم تحديد أعمال كل وظيفة تحديداً موضوعياً دقيقاً.

(ج) موضوعية الترقية والنقل :

وكذلك ظن المادة ١٩ من القانون ذاته تقرر أن شغل الوظائف الحالية يكون بطريق الترقية إليها من الوظائف التي تسبقها مباشرة ومن مجموعة الوظائف التي من نوعها أو بالتعيين أو بالنقل. وقد كانت الصورة الغالبة للترقية قبل ذلك هي مجرد نقل الموظف إلى درجة مالية أعلى إزداد مرتبه، دين الاهتمام بنوع الوظيفة المرقى منها أو المرقى إليها، بل ودون إحداث أى تعديل في واجباته الوظيفية الفعلية غالباً^(١).

كانت المادة ٢٤ على سبيل نقل العامل من وزارة إلى أخرى، أو إلى هيئة عامة أو مؤسسة عامة إذا لم يكن مستوفياً لمواصفات الوظيفة التي يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية في الوزارة التي يعمل بها، أو إذا كان زائداً على على حاجة العمل في الجهة التي يعمل بها. وفي الحالة الأخيرة تُلغى وظيفته من ميزانية الجهة التي يعمل بها^(٢).

(١) مادة ١٩ - مع مراعاة استيفاء الموظف لشروط ومواصفات الوظيفة المرقى إليها يكون سفل الوظائف الخالية بطريق الترقية من الوظائف التي تسبقها مباشرة ومن مجموعة الوظائف التي من نوعها أو بالتعيين أو بالنقل وذلك بمراعاة حكم الفقرة الأخيرة من المادة ١٢ (وهي الفقرة التي لا تجيز تعيين عاملين في غير أدنى درجات التعيين إلا في حدود ١٠٪ من الوظائف الخالية بها) .

(٢) مادة ٤٢ - يجوز بقرار رئيس للجمهورية بناء على اقتراح الوزير المختص نقل العامل من وزارة إلى وزارة أخرى أو إلى هيئة عامة أو مؤسسة عامة وذلك ؛

...

(ج ١٧ - ترتيب الوظائف)

وغنى عن البيان أن هذا النص يعتبر نصاً موضوعياً سليماً . ولا يبيح سوى أنه يجعل النقل في هذه الحالات جوازياً وليس وجوبياً ، بما يفتح المجال واسماً للخروج عليه .

(د) تحديد إجراءات الترتيب :

نصت المادة الثالثة من قانون إصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة على أن يبدأ توصيف وتقييم وترتيب الوظائف العامة في الدولة اعتباراً من تاريخ نشر ذلك القانون في الجريدة الرسمية ، على أن تصدر القرارات المتعلقة بالترتيب قبل أول يوليو سنة ١٩٦٤ ، وهذات التاريخ الذي حدده القانون موعداً لبدء سريان أحكامه .

كما نصت المادة الخامسة من نظام العاملين ذاته على أن يكون ترتيب الوظائف على اختلاف درجاتها طبقاً لتقويمها حسب أهمية كل منها من حيث المسؤوليات والسلطات والاختصاصات والواجبات الرئيسية لها ، كما يوضح الوصف التحليلي لكل وظيفة توصيف مختلف الوظائف بحيث تتضمن أوصافها الاسم الذي يدل عليها ، ووصفاً عاماً للسلطات والمسؤوليات والاختصاصات والواجبات الرئيسية التي تتضمنها ، والحد الأدنى للمؤهلات المطلوبة لها ، والدرجة التي تعادل الوظيفة معها حسب تقويمها .

وقررت المادة ٩١ من نفس النظام أن يستمد المجلس التنفيذي لكل وزارة أو مصلحة أو محافظة جدولاً بالوظائف والمرتبات الخاصة بها في حدود الجدول المرافق للقانون ، وحدود قرار رئيس الجمهورية الذي يصدر بترتيب الوظائف العامة .

-
- ٦ - إذا لم يكن مستوفياً لمواصفات الوظيفة التي يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية في الوزارة التي يعمل بها .
- ٢ - إذا كان زائداً على حاجة العمل في الجهة التي يعمل بها . وفى هذه الحالة تلغى وظيفته من ميزانية الجهة التي كان يعمل بها .

أما المادة ٩٢ فقد نصت على أن تعادل وظائف الوزارات والمصالح بالوظائف الواردة بالجدول المرافق للقانون ، وعلى أن يتم نقل العاملين من الدرجات التي يشغلونها إلى الوظائف الجديدة طبقاً للنظام الذي يتضمنه قرار رئيس الجمهورية المشار إليه اعتباراً من أول يوليو سنة ١٩٦٤^(١) .

وقد أورد القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ جدولاً بالفئات الوظيفية والمرتبات ينقسم إلى ١٤ درجة تبدأ بالدرجة الثانية عشرة وتنتهى بعد الدرجة الأولى بدرجة وكيل وزارة ثم الممتازة . وحدد لكل درجة حداً أدنى وحداً أقصى للمرتب الشهري الذي يتقاضاه شاغلها ؛ ومقدار الملاوة السنوية بالنسبة لكل درجة .

وبذلك يكون المشرع قد حقق بموجب قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ميزة أساسية ، تتمثل في التخلي عن فكرة تعدد الكادرات التي أوجدتها القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ؛ الذي كان يتضمن تسعة كادرات وهي الكادر الإداري ، والكتابي ، والفني العالي ، والفني المتوسط ؛ بالإضافة إلى كادر العمال ؛ وكادرات المستخدمين الخارجيين عن الهيئة الثلاثة ، وكادر الوظائف العليا . وأدجما جميعاً في كادر واحد ينطبق على جميع العاملين

(١) صدر بعد ذلك القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ بتاريخ ٢٩ يونيو سنة ١٩٦٤ ، وقرر استبعاد القواعد الواردة في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وللخاصة بتوصيف وتقييم وترتيب الوظائف العامة أو الترتيبية عليها في التعيين والترقية بصفة مؤقتة ، إلى أن يتم اعتماد جدول الوظائف والمرتبات الخاصة بالمصالح والمحافظات والنصوص عليها في المادة ٩١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ مع الاستمرار في مراعاة المؤهلات الواردة بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بنظام موظفي الدولة ، وكذلك الأحكام النصوص عليها في كادر العمال عند التعيين والترقية .

ويرجع صدور ذلك القانون إلى انتهاء المدة المنصوص عليها في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (وهي أول يوليو سنة ١٩٦٤) دون أن يتم ترتيب الوظائف العامة في غالبية وحدات الجهاز الإداري للدولة ، مما تعذر معه تطبيق نصوص الترتيب عليها .

المدنيين بالدولة . وهو تعديل محمود إذ كان ذلك التمدد أحد العيوب الرئيسية التي شابت القانون القديم ، وإن كان القانون الجديد قد أسرف في تمديد الفئات التي ينقسم إليها ذلك السكادر الموحد ، إذ قسمه إلى ١٤ فئة . وهو لإسراف لا مبرر له وفيه محاكاة للأسلوب الأمريكي الذي لا يناسب طبيعة الوظيفة العامة في مصر .

ثانيا : نظام المستويات الوظيفية :

في ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٧١ ألغى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وحل محله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، على أن يسرى على العاملين بالجهاز الإداري للدولة ، وأن يسرى كذلك ولأول مرة ، على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه لوائحهم . وقد أخذ ذلك القانون من القانون السابق فكرة الترتيب الموضوعي للوظائف العامة فقد أوجبت المادة الثانية على كل وحدة أن تضع جدولا للوظائف ، يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازمة توفرها فيمن يشغلها وترتيبها في إحدى الفئات والمستويات الوظيفية المبينة بأ جدول الملحق بالقانون .

إلا أن هذا القانون أدرجا — بموجب المادة ٨٦ — منه تطبيق أحكام ترتيب الوظائف العامة على العاملين بالدولة ، وأوجب استبعاد تلك الأحكام عند التحعين أو الترقية بصفة مؤقتة ، وذلك إلى أن تم اجراءات عملية الترتيب بالوحدات المختلفة (والتي لم تكن قد تمت بعد حتى صدور ذلك القانون) مع استمرار العمل في تلك الفترة بأحكام القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ الخاص بوضع أحكام وقتية للعاملين المدنيين بالدولة ، وبأحكام القرار الجمهوري رقم ٢٣٦٤ لسنة ١٩٦٤ الخاص بقواعد نقل العاملين إلى الدرجات الجديدة المعادلة لدرجاتهم السابقة ، مما جعل قانون سنة ١٩٧١ بمثابة امتداد للقانون السابق عليه وذلك من حيث إيجاب الترتيب الموضوعي — ولن كان ذلك بصورة أكثر عمومية وأقل تفصيلا — ثم تأجيل العمل به .

هذا وقد استحدث القانون المذكور في هذا المجال الأمور الثلاثة الآتية :

(١) تعديل الفئات الوظيفية :

ذلك أن هذا القانون قد ألغى أدنى الفئات الوظيفية (الفئة الثانية عشرة) وذلك بهدف انقاص عدد الفئات والارتفاع بمستوى صفار الموظفين ، وأحال المشرع إلى قرار يصدره وزير الخزانة (المالية) فيما بعد بشأن تحديد أوضاع شاغلي الفئة الملقاة (١) . كما أدمج المشرع الفئتين الحادية عشرة والعاشر في فئة واحدة ، مع اعتبار جميع شاغلي الفئة الحادية عشرة في وقت تطبيق القانون تالين في الألفية لشاغلي الفئة العاشرة . ومن جهة أخرى قسم القانون الدرجة الممتازة إلى فئتين ، وهما الفئة العالية (وكيل وزارة) ، والفئة الممتازة (وكيل أول وزارة) . وقرر توزيع شاغلي الدرجة الممتازة على الفئتين حسب مراتبهم في ذلك الحين . وبذلك يصبح عدد الفئات الوظيفية في ذلك القانون ١٢ فئة .

(١) وقد صدر القرار الوزاري المشار إليه في ٩ سبتمبر سنة ١٩٧٢ (وهو القرار رقم ٢٩١ لسنة ١٩٧٢) . وقد وضع ذلك القرار نظاما لترقية الصببية شاغلي الدرجة الثانية عشرة الذين أمضوا خمس سنوات في الخدمة إلى الفئات الأعلى ، بشرط نجاحهم في الاختبارات التي تعقد لهم لهذا الغرض أمام لجنة فنية خاصة . ويمكن أن تصل الترقية بالصببية حتى الفئة التاسعة . أما شاغلو الدرجة الثانية عشرة من غير الصببية فلا تسرى عليهم أحكام ذلك القرار ، وإنما تبحث حالاتهم كل على حدة وتصدر بشأنهم قرارات من وزير الخزانة أيضا . راجع جريدة اللوائح المصرية ، العدد رقم ٢٧٣ ، ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٧٢ ، ص ٣ وما بعدها . كما أصدر رئيس الجهاز المركزي للتنمية الإدارية في ١٩٧٧/٧/٦ قرارا « غير منشور » باعتبار الصببية ومساعدى الصناع الحاصلين على مؤهلات أقل من المتوسط شاغلين للفئة التاسعة اعتبارا من تاريخ التعيين أو الحصول على المؤهل أيهما أقرب ، على ألا يقل السن عند شغل هذه الفئة عن ١٦ عاما . أما الصببية ومساعدى الصناع غير الحاصلين على مؤهلات دراسية فيعتبرون شاغلين للفئة التاسعة اعتبارا من اليوم التالي لمضى سنتين على التعيين ، على ألا يقل السن عن ١٨ عاما . وتخفف الحدة للكلية اللازمة لشغل الفئة التاسعة بالنسبة لكليهما بمقدار خمس سنوات . ويسرى ذلك على جميع عمال الحكومة والقطاع العام .

(ب) تقسيم الفئات الوظيفية إلى مستويات :

على المشرع في قانون سنة ١٩٧١ بتقسيم الفئات الوظيفية الاثنتي عشرة التي تضمنها القانون إلى أربعة مستويات وظيفية ، على أن تضم كل منها ثلاث فئات . وهذه المستويات هي : المستوى الثالث (ويضم الفئات من العاشرة حتى الثامنة) - والمستوى الثاني (ويضم الفئات من السابعة حتى الخامسة) - والمستوى الأول (ويضم الفئات من الرابعة حتى الثانية) - ثم مستوى الإدارة العليا (ويضم الفئات الأولى والعالية والممتازة) .

ولم تعد الفئات الوظيفية بموجب ذلك القانون تسمى بمسميات رقية (العاشرة - التاسعة - الثامنة إلخ) ، بل أصبحت تعرف ببداية ونهاية مربوط المرتب المقرر لشاغلي الفئة . ولذلك أصبحت الفئة السابعة - على سبيل المثال - تعرف بالفئة ذات الربط المالي ٢٤٠ - ٧٨٠ جنيتها .

(ج) إجازة الاعضاء من شرط استيفاء مواصفات الوظيفة :

أورد القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ - في معرض الشروط الواجب توافرها فيمن يعين بأحدى الوظائف العامة - نفس الشرط الذي أورده القانون السابق ، وهو أن يكون المرشح مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها (المادة السابعة) .

بيد أن المشرع أراد أن يتيح للإدارة فرصة التغاضي عن ذلك الشرط عند الضرورة ، فأجاز للسلطة المختصة بالتعيين إعفاء المرشح من الشرط المذكور ، وهو استثناء لم يورده القانون السابق (١)

(١) نص المادة السابعة من قانون سنة ١٩٧١ : « يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يكون مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها . ويجوز الاعفاء من هذا الشرط بموافقة السلطة المختصة بالتعيين » .

ونحن نلاحظ على القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ما يلي :

الملاحظة الأولى - عدم استناد فكرة المستويات الوظيفية إلى أسس علمية .

ما من شك - كما قلنا من قبل - في مساوية تمديد الفئات الوظيفية بطريقة متطرفة تقليداً للأسلوب الأمريكى في الترتيب . ومع ذلك نجد أن قانون سنة ١٩٧١ لم يأت بجديد في هذا الخصوص . ذلك أن عملية تجميع الفئات الوظيفية في أربعة مستويات تعتبر عملية شكلية ، ولا تتطوى من ثم على تعديل حقيقى لنظام الترتيب . إذ ظلت الفئات الوظيفية المتمدة التي كان منصوباً عليها في القانون السابق قائمة في قانون سنة ١٩٧١ ، كما ظلت قائمة من الوجهة العملية في جميع وحدات الجهاز الإدارى للدولة ، ووردت تفصيلاً في الجداول الملحقة بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وما زال لكل منها المرتب الخاص بها ، والعلاوة الدورية المقررة لها ، والحد الأدنى لمدة الترقية منها إلى الفئة الأعلى ، وما زال التعامل في الدولة يتم أساساً بالفئة لا بالمستوى . وكل ما هناك أن الفئة السابعة مثلاً أصبحت تسمى (الفئة ٢٤٠ - ٧٨٠ ج) بدلاً من تسميتها الفئة السابعة ، مما يؤكد نظرة المشرع المصرى إلى الفئات بوصفها مجرد درجات مالية لتحديد مراتب الموظفين . وهو ما يدهو إلى القول بأن الفئات الوظيفية المتعددة لم تلغ في قانون سنة ١٩٧١ ، إذ بقيت كما هي مع جمعها في مجموعات .

وفضلاً عن ذلك ، فإن تجميع الفئات الوظيفية على هذا النحو لم يتم على أساس . كما أن المستويات لم تنشأ وفق قواعد محددة تميز كل مستوى عن الآخر تمييزاً واضحاً . إذ تم هذا التجميع بطريقة تحككية واقتراضية ، مع عدم استنادها إلى مبررات علمية ، فضلاً عن عدم قيامها على تعريف محدد لكل مستوى ، أو تحديد لمطالب التأهيل اللازمة لشغل وظائفه ، أو وضع مواصفات مشتركة لوظائفه تميزها عن وظائف المستويات الأخرى . ولذلك لا توجد مثلاً تفرقة واضحة ومحددة بين وظائف « الفئة الثامنة » ، وهي آخر فئات المستوى الثالث ، وبين وظائف « الفئة السابعة » ، وهي أول فئات المستوى الثانى . وقد كان

في مقدور المشرع أن يبدأ المستوى الثاني من الفئة السادسة بدلا من الفئة السابعة إذا شاء ذلك ، دون أن يكون لذلك أى تأثير .

الملاحظة الثانية - إعطاء السلطة المختصة حق الاعضاء من شرط استيفاء مواصفات الوظيفة :

أورد المشرع استثناء غريبا لامبرله ، حين نص في المادة السابعة من القانون على أن استيفاء المرشح لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها هو أحد الشروط الأساسية لتميئته في الوظيفة الحالية (وهو شرط منطقي ومقبول) ، ثم عاد وأجاز السلطة المختصة بالتميئ لعضاء المرشح للوظيفة من ذلك الشرط . ذلك أن التمتع بهذه السلطة الجوازية يعنى تمتع الجهة المختصة بالتميئ بالحق في أن تعين شخصا في إحدى الوظائف دون أن يكون مستوفيا لمواصفات تلك الوظيفة أى دون أن تتوفر لديه مطالب التأهيل اللازمة لشغلها . وهذا أمر غير مفهوم وفيه خروج على أبسط القواعد العلمية والتنظيمية ، كما أنه يعطى الإدارة فرصة الإفلات من النزول على حكم الترتيب الموضوعى بلا مقتضى (١) ،

ثالثا : إلغاء المستويات والعودة للدرجات :

صدر في سنة ١٩٧٨ القانون الجديد للأماملن المدينين بالعودة ، الذى حل محل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وهو القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

(١) وهناك رأى يقول بعدم جواز التوسع فى تفسير ذلك الاستثناءعلى إطلاقه ، بحيث يقتصر على الاعفاء من بعض واجبات الوظيفة بما لا يمس تقويمها ولا اعتبارات قوية تبرره وينص عليها فى قرار الاعفاء ، حتى لا يؤدى الاستثناء الى اعداد نظام الترتيب من أساسه . راجع فى ذلك محمد سعيد فرج ، حلول المشاكل فى قانون الماملين بالقطاع العام مدعمة بأحدث الفتاوى والأحكام ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٣٦ وما بعدها . ونحن نرى أن الاعفاء من بعض واجبات الوظيفة الذى يسمح به الرأى المذكور لا يتمازى مع ضرورة استيفائه أصلا لمتطلبات التأهيل اللازمة لشغلها . وبالتالي فهذا الاعفاء لا علاقة له بالاستثناء من شروط استيفاء مواصفات الوظيفة . ذلك أن واجبات الوظيفة هى شئ آخر مختلف عن مطالب التأهيل الواجب توفرها فى المرشح لشغل الوظيفة .

وقد قام القانون الجديد - وحسناً فعل - بإلغاء المستويات الوظيفية التي ابتدئها القانون السابق عليه ، وأعاد تقسيم الوظيفة العامة إلى تسع درجات وظيفية ، وهي حسب ترتيبها التصاعدي :

السادسة - الخامسة - الرابعة - الثالثة - الثانية - الأولى - مدير عام - وكيل وزارة - وكيل أول .

وقد ربط المشرع في القانون الجديد بين تلك الدرجات وبين المستويات الوظيفية لداخلي كل درجة ، بحيث يكون التقسيم تقسيماً موضوعياً بحتاً ، وليس مجرد درجات مالية تحدد مستوى الأجر المقرر لكل موظف أو لكل مؤهل دراسي . وهي ميزة هامة لقانون العاملين الجديد ، إذ تعتبر خطوة جسيمة وواسعة نحو التخلص نهائياً من نظام تسعير الشهادات الدراسية ، وإقامة ترتيب الوظائف العامة على أساس موضوعي سليم وعلى القواعد العلمية التي تنادي بها منذ سنوات عديدة ، والتي تمتنع المبدأ السليم المأخوذ به في الأسلوب الأمريكي والذي يقضي بالربط بين الدرجة وبين الوظيفة بصورة كاملة ، وبوحدة التعامل في داخل الجهاز الإداري للدولة على أساس الوظيفة لا على أساس الدرجة المالية والمرتب . كما يساعد بقدر الإمكان على توحيد المسميات الوظيفية بين مختلف وحدات ذلك الجهاز ، أو يحدد - على الأقل - من اختلافها وتناقضها .

وفيما يلي جدول يوضح بيان الدرجات الجديدة التي تضمنها قانون العاملين الجديد ، والمسميات الوظيفية المختلفة التي يمكن أن تطلق على الوظائف التي تتضمنها كل درجة منها .

الدرجة	الوظيفة
وكيل أول	وكيل أول وزارة - رئيس هيئة
وكيل وزارة	وكيل وزارة - رئيس هيئة / مصلحة - مدير مديرية / رئيس قطاع / إدارة مركزية -
مدير عام	مدير عام (مصلحة / صندوق / جهاز) مدير عام إدارة عامة
الأول	مدير إدارة - باحث أول - إخصائي أول - مدير إدارة فني أول - مدير إدارة كاتب أول
الثانية	رئيس قسم - باحث ثان - إخصائي ثان - رئيس قسم فني ثان - ملاحظ كبير الحرفيين
الثالثة	باحث ثالث - إخصائي أو فني ثالث - حرفي أول
الرابعة	فني أو كاتب رابع - حرفي ثان - رئيس معاوني خدمة
الخامسة	فني أو كاتب خامس أو حرفي ثالث
السادسة	حرفي مساعد أو معاون خدمة

كما وضع المشرع في القانون الجديد جدولاً آخر للتعاقب بين درجات القانون السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وبين الدرجات الموازية لها في القانون الجديد ، مع توضيح المدة التي يستلزم القانون قضاءها في كل درجة على حدة كحد أدنى مقارنة بالقانون القديم ، وذلك على النحو التالي :

المدة الجديدة		المدة في القانون القديم	
الدرجة	مدة البقاء	الدرجة	مدة البقاء
وكيل أول	—	وكيل أول	—
وكيل وزارة	١	وكيل وزارة	—
مدير عام	١	مدير عام (الأول)	—
الأول	٢	الثانية	١
الثانية	٦	الثالثة	٣
الثالثة	٨	الرابعة	٣
		الخامسة	٣
		السادسة	٣
الرابعة	٥	السابعة	٢
		الثامنة	٣
الخامسة	٥	التاسعة	٤
السادسة	٥	العاشرة	٤

وقد قسم قانون العاملين الجديد العاملين المدنيين بالدولة إلى ستة مجموعات نوعية هي :

١ — المجموعة النوعية لوظائف الإدارة العليا وتشمل كل الوظائف المستولة عن القيام بمهام الإدارة العليا من تخطيط برامج العمل وتنظيم وتنسيق الأعمال ومتابعتها وتوجيه الأفراد ، ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة تأهيلاً عالياً متناسباً إلى جانب توافر الخبرة في مجال العمل .

٢ — الوظائف التخصصية وتشمل جميع الوظائف التي تكون واجباتها ومسئولياتها القيام بأعمال تخصصية أو الإشراف أو مراجعة أو تقديم الخبرة في مجال أو أكثر من المجالات التالية :

الطب البشرى - طب الأسنان - التمريض العالى - الطب البيطرى - الصيدلة
الهندسة - الزراعة - القانون - الخدمات الدينية - الخدمات الاجتماعية - التعليم -
تأمين سلامة الطائرات - التغذية والتدبير المنزلى - المكتبات والوثائق - الفنون -
الإعلام - السياحة - الإحصاء والرياضيات والحاسبات الالكترونية - العلوم -
الاقتصاد والتجارة - التمويل والمحاسبة - التنمية الادارية - الأمن .

ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة تأهيلا دراسيا مناسباً إلى جانب توافر
الخبرة المتخصصة أو التدريب المتخصص في مجال العمل .

٣ - الوظائف الفنية وتشمل جميع الوظائف التى تكون من واجباتها
ومسئولياتها الاشراف أو القيام بأعمال فنية أو مساعدة في الأعمال التخصصية ،
وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة الخامسة وتندرج وفقاً لتقييم الوظائف
بالجدول المعتمد ، وتشمل مجالات :

التمريض والصحة العامة - والهندسة المساعدة - والزراعة والتغذية - والتعليم
الابتدائى - والخدمات الدينية - وفنيين المعامل والخدمات الاجتماعية - ووظائف
الفنون والمعمارة ، ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة تأهيلا فنياً مناسباً إلى
جانب توافر الخبرة الفنية في مجال العمل .

٤ - الوظائف الحرفية وتشمل جميع الوظائف التى تكون واجباتها
ومسئولياتها ملاحظة أو القيام بأعمال ذات طبيعة حرفية تتطلب استخدام عدد
أو آلات أو معدات وتحتاج إلى معرفة بأصول الحرفة تكسب بالمران العمل
والتدريب وذلك في أحد مجالات التشغيل والصيانة في الورش الكهربائية
والميكانيكية .

٥ - الوظائف المكتبية وتشمل جميع الوظائف التى تكون واجباتها
ومسئولياتها الاشراف أو القيام بأعمال مكتبية ذات طبيعة نمطية تؤدى وفقاً
لقواعد وتعليمات ولا تتطلب تفسير أو استخلاص مبادئ أو قواعد أو التعديل
فيها وتضمن أعمال القيد بالدفاتر . وتراول أعمال هذه المجموعة في مجالات الخدمة
المختلفة ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة الخامسة . ويتطلب شغل وظائف

هذه المجموعة تأهילה هلياً مناسبة إلى جانب توافر الخبرة في مجال العمل .
٦ - الوظائف الخاصة بالخدمات المعاونة وتشمل جميع الوظائف التي تكون واجباتها ومسؤولياتها الاشراف أو القيام بأعمال لا تتطلب سوى مجهود جسماني دين حاجة إلى مهارات حرفية أو مهنية وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة السادسة . ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة الصلاحية والالمام بالقراءة والكتابة .

رابعاً : نظام الوظائف العليا :

وقد وضع القانون للوظائف العليا تنظيمًا مستقلاً لم يتحقق في ظل التشريعات القديمة ، إذ خصص له أعلى المستويات الوظيفية . وإن كان ذلك التخصيص لم يكن - في رأينا - سوى مجرد نصوص مدونة غير مطبقة . إذ أنه لم يؤد إلى إيجاد كادر متميز أو نظام خاص يحكم الوظائف العليا دون غيرها (كما هو الحال في فرنسا والولايات المتحدة) ، فزال الأمر يحتلط عملاً في كثير من الأحيان ، وذلك بين وظائف الادارة العليا وغيرها من الوظائف .

وقد قسم القانون مستوى الادارة العليا إلى ثلاث فئات وظيفية ، وهي فئة مدير عام (وهي المادة الفئة الأولى في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) ، فئة وكيل الوزارة ، فئة وكيل أول الوزارة . وهو كما نرى عدد محدود من الفئات وذلك هل عكس الحال في فرنسا التي يوجد بها عدد كبير من المستويات الوظيفية لشاغلي وظائف الادارة العليا دون مبرر . ويمتد ذلك من حسنات النظام الحالي في مصر (١) .

هذا ونحن نلاحظ على نظام الوظائف العليا في مصر مايلي (٢) :

-
- (١) وكان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٦ يقسم كادر الوظائف العليا إلى سبع درجات وظيفية شاملة درجة الوزير .
(٢) راجع : محمود مختار محمد منصور ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ من الأصل الفرنسي ، ص ١٢١ من الترجمة العربية . وكذلك ، زكي محمود هاشم ، الاختيار لشغل الوظائف العليا بالجهاز الحكومي ، المنظمة العربية للعلوم الادلوية ، مركز للبحوث الادلوية ، جامعه الدول العربية ، القاهرة ، ابريل سنة ١٩٧٠ ، ص ٨ وما بعدها .

(١) لا يوجد به تعريف محدد وقاطع لمستوى الإدارة العليا، أو تمييز واضح بين الوظائف العليا ووظائف المستوى الأدنى. كما أنه لا تجمع بين الوظائف العليا مجموعة مشتركة من المواصفات ومتطلبات التأهيل، ذلك أن أعمال هذه الوظائف غير معروفة على وجه الدقة، ولا تميز مسمياتها الوظيفية عن اختصاصات ومسؤوليات محددة، ولذا كانت هذه المسميات - شأنها شأن سائر المسميات الوظيفية عموماً - تعبر عن درجات مالية معينة يتحدد بموجبها الراتب الذي يتقاضاه شاغل الوظيفة، أكثر من تعبيرها عن أعمال محددة يمارسها شاغل الوظيفة. وكثيراً ما نجد موظفين يشغلون درجة «وزير» أو درجة «وكيل وزارة» دون أن يكونوا مسؤولين عن أعمال وزارة معينة، بل يتقاضون الراتب المخصص لتلك الدرجات فقط^(١).

والنتيجة التي تترتب على ذلك هي وجود وظائف من ذلك المستوى لا تدخل في وظائف الإدارة العليا حقيقة. لذا فإن اعتبار وظيفة معينة من الوظائف العليا يقتضي أن يتولى شاغل تلك الوظيفة مسئولية القيادة والإشراف بالنسبة لأعمال وموظفي المنظمة كلها كوحدة واحدة، سواء كان ذلك الإشراف كلياً أو جزئياً في حدود اختصاصات معينة. وقد نجد الإشراف يشمل عدداً كبيراً من المنظمات. ولا ينطبق هذا المفهوم للوظائف العليا دائماً على الوظائف التي يشغلها شاغلها ذلك المستوى، بل قد يمارسون أعمالاً مختلفة ومتنوعة قد تكون أقرب إلى وظائف الأدلة الوسطى أو إلى الوظائف الاستشارية، مثل وظيفة مدير إحدى

(١) ومن ذلك على سبيل المثال أن رؤساء الأجهزة المركزية المستقلة في مصر يشغلون درجة «وزير»، وأن بعض مديري المصالح العامة يشغلون درجة «وكيل وزارة»، وأن بعض رؤساء المصالح يشغلون الفئة الأولى لخصصه أصلاً لوظيفة «مدير عام»، وهكذا.

يراجع - كمثال آخر - مانص عليه القرار الجمهوري رقم ١٥٢٨ لسنة ١٩٦١ الخاص بإلحاق نظام العاملين بالمؤسسات العامة من جواز تعيين مدير عام المؤسسة أو نائب المدير للتنفيذ على درجة «وكيل وزارة» أو «وكيل وزارة مساعد» أو تعيين المدير على درجة «مدير عام»، وهكذا. - لجريده الرسمية، للسنة الرابعة، العدد رقم ٢٢٨، الصادر بتاريخ ١٧ أكتوبر سنة

الادارات القرعية للمصلحة . أو وظيفة المستشار القانونى لها ، إلى غير ذلك (١) . وقد ساعد على ذلك أن الترقية إلى وظائف الادارة العليا لا تتم دائما - من الوجهة العملية - بناء على احتياج الادارة لى من يتحمل أعباء قيادة معينة ، ولكنها تتم كثيراً لأسباب شخصية ومالية مراعاة لمصلحة الموظف ذاته . ويعتبر ذلك نتيجة طبيعية لعدم وجود تحليل موضوعى سليم لأعمال الوظائف وتحديد دقيق لمواصفاتها ومتطلباتها ، فضلا عن غلبة العوامل الشخصية وعصر الأقدمية على ترقية الموظفين العموميين .

كما أن الموظف المرقى أو المعين فى تلك الوظائف لا يتم اختياره دائما بناء على توفر الصفات القيادية فيه أو أية عناصر موضوعية أخرى ، بل قد يتم اختياره بناء على أقدميته أو على العلاقات الشخصية التى تربطه برؤسائه فى العمل . بينما قد يوجد بالافارة من تتوفر فيه هذه الصفات ، ويتخطاه الاختيار لأنه أحدث أو لعدم قدرته على إرضاء أهوله رؤسائه .

(ب) جرى العمل فى مصر على اختيار الفئتين لفضل وظائف الإدارة العليا ، دون التحقق من توفر الصفات الإدارية اللازمة لتحمل مسؤولية القيادة . إذ تعتمد الوظائف فى الادارة العليا اعتماداً أساسيا على الخبرة الادارية والقدرة على قيادة مجموعة من كبيرة الأشخاص وحسن التصرف فى المشاكل الادارية المعقدة أكثر من اعتمادها على الخبرة الفنية فى تخصص معين بالذات . ذلك أن شاغل الوظيفة العليا يتولى قيادة عدد ضخم من الموظفين ذوى التخصصات المختلفة ، كما يتولى تسيير جميع أعمال القطاع الذى يشرف عليه سواء ما كان منها إدارياً أو فنياً .

ولهذا نرى أن توضع لكل وظيفة من الوظائف العليا مواصفات موضوعية ومتطلبات تأهيل معينة شأنها فى ذلك شأن سائر الوظائف التى تدخل فى نظام الترتيب . على أن تتفق تلك المواصفات والمتطلبات مع طبيعة مسؤوليات

(١) زكى محمود مائيم ، الاختيار لشغل الوظائف العليا بالجهاز الحكومى ، المرجع السابق ، ص ٩٠ .

شاغل الوظيفة العليا ، مما يستوجب وضع الصفات القيادية والخبرة الادارية الطويلة في المقام الاول ، على أن يحظى التخصص الفني بعد ذلك بالاعتبار التالى ، بحيث يكفى مجرد الاحاطة بالامور الفنية التى يتخصص فيها القطاع الذى يشرف عليه شاغل الوظيفة العليا ، بالقدر الذى يكفيه لتفهم المشاكل الفنية للقطاع والعمل على حلها بمعرفة الخبراء الفنيين لذلك القطاع .

خامسا : خطة الجهاز المركزى لترتيب الوظائف العامة :

هذا وقد مرت عملية ترتيب الوظائف العامة فى الجهاز الادارى للدولة - منذ النسخ عليها تشريعا بموجب القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ - بالمراحل التالية (٢) :

(١) وضع برنامج الترتيب :

عن الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى يوليو سنة ١٩٦٤ بوضع برنامج لنظام ترتيب الوظائف تناول فيه التعريف بهذا النظام ، وإنشائه ، وتنفيذه ، ومتابعته ، وذلك على النحو التالى (٣) :

الجزء الأول : التعريف بنظام ترتيب الوظائف :

وقد حدد الجهاز المذكور فى ذلك الجزء مفهوم الترتيب ، مقررًا أنه يتمثل فى تقسيم الوظائف إلى مجموعات أو فئات ، وذلك على أساس تشابهها فى صفة

(١) يرشح : لـ محمد رشيد ، نظرية الادارة العامة (العملية الادارية فى الجهاز الادارى) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ٢٧ وما بعدها .

وحمدي أمين عبد الهادى ، ترتيب الوظائف العامة طبقا لاصولها ومسئولياتها ، مجلة العلوم الادارية ، للتسعة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية ، ديسمبر ١٩٦٥ ، بحث مقدم للمؤتمر العربى الثالث للعلوم الادارية المقودة بالقاهرة فى اكتوبر ١٩٦٥ ، ص ١٣٠ .

وسليمان محمد اللطفاوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٤٠١ وما بعدها .

(٢) للجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، ارشادات فى نظام ترتيب الوظائف ، المرجع السابق ، ص ٥ وما بعدها .

أو أكثر . ثم تطرق إلى أهداف الترتيب ، فقرر أن الترتيب يهدف إلى تفرقة ومصطلحات وظيفية موحدة ، مع إعداد ميزانيات معبرة للوظائف . هذا فضلاً عن المساعدة في عمليات الاختيار والتميين والنقل والترقية . وكذلك المساعدة في عمليات تقويم العاملين ، إلى جانب المساعدة في عمليات التدريب والمساعدة في عمليات الإصلاح الإداري .

وقد تناول الجهاز المذكور أيضاً المصطلحات المستخدمة في الترتيب . ثم أشار أخيراً إلى العمليات الرئيسية المتعلقة بنظام ترتيب الوظائف ، متمثلة في إنشائه ، وتنفيذه ، ومتابعته . وهي العمليات التي تناولها الجهاز بالتفصيل في الأجزاء الثلاثة التالية من برنامجهِ .

الجزء الثاني :

إنشاء نظام ترتيب الوظائف :

وقد قسم الجهاز عملية إنشاء نظام ترتيب الوظائف إلى المراحل السبع التالية:

١ - مرحلة جمع الحقائق والبيانات اللازمة لأغراض الترتيب :

ويستلزم العمل في هذه المرحلة تكوين لجنة بالوحدة تقوم بتخطيط العمل وتوفير إمكانياته وإصدار القرارات والتعليقات التي تضمن سلامة التنفيذ ، كما تقوم بالإشراف والتوجيه وحل المشاكل التي تعوق التنفيذ . كما يستلزم إنشاء إدارة فرعية للتنظيم في داخل الوحدة يتناسب عدد أعضائها مع حجم تلك الوحدة ومع عدد وظائفها لتفريغ لعمليات ترتيب الوظائف بها . وأخيراً تخصص مجموعة من العاملين بالوحدة للقيام بدور ضباط الاتصال وإمداد الإدارة الفرعية بالتنظيم بالحقائق والبيانات اللازمة لعملية الترتيب . هذا وتتلخص تلك الحقائق والبيانات فيما يلي : القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات السائدة في الوحدة - الخرائط التنظيمية التي توضح الهيكل التنظيمي للوحدة - اختصاصات كل قسم من أقسام الوحدة - بيانات عن العاملين في كل قسم - بيانات عن الوظائف القائمة في كل قسم .

٢ - مرحلة وصف الوظائف:

وتبدأ هذه المرحلة بإعداد وصف دقيق لكل وظيفة يرد خصائصها وسماتها الرئيسية ، ويكون أساساً لتنفيذ المراحل التالية لنظام الترقيب . ويبدأ ذلك بكتابة وصف للوظيفة يتضمن عنصرين : إسماً للوظيفة يكون مختصراً وسهل الاستعمال ، ووصفاً عاماً لها يبين موقعها في الهيكل التنظيمي ، والفرض منها ، والإشراف والمراجعة اللتين تخضع لهما وما تتضمنه من مسؤوليات إشرافية وغير إشرافية ، والظروف التي تؤدي فيها . وتمثل الخطوة التالية داخل هذه المرحلة في إعداد بيان بواجبات الوظيفة مبررة تبريراً منطقياً وممبّراً عنها تعبيراً واضحاً لا غموض فيه ، ومقسمة إلى واجبات أساسية وواجبات عرضية أو موسمية^(١) . بينما تمثل الخطوة الأخيرة في تحديد الحد الأدنى من مطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يشغل الوظيفة . وتشمل هذه المطالب : المعارف والفدرات والمهارات والصفات العامة - المؤهلات الدراسية والخبرات والتدريب - الرخص والشهادات وما إليها .

بـ

ويلاحظ أنه عند التطبيق العملي لنلك المرحلة اكتمت الوحدات الإدارية بالاعتقاد من المؤهل الدراسي ومدة الخبرة العملية فقط . كطلين للتأهيل لسكاف الوظائف بجميع أنواعها ومستوياتها ، ولم تهتم بالتدريب أو المعارف أو الفدرات

(١) يفرق الجهاز المركزي بين اصطلاح (اختصاصات) واصطلاح (واجبات) فيقول ان الاختصاص يحدد الاهداف العامة للوظيفة ، بينما للواجبات هي العمليات الاجرائية او المادية التي تؤدي الى تحقيق هذه الاهداف . بينما يرى الدكتور سليمان الطماوي ان مصطلحات « المسؤوليات » و « السلطات » و « الاختصاصات » و « للواجبات » هي جميعاً مترادفات تعبر عن معنى واحد وهو « الاختصاصات » وهو الاصطلاح المقابل لاصطلاح « الاهداف » في القانون الخاص . ومع تأييدنا لوجه نظر أساتذنا للطماوي لاننا ليس نمة ما يمنع ان يستعمل اصطلاح « واجبات » للتعبير عن التفصيل الدقيقة التي تتضمنها « الاختصاصات » العامة لوظيفة ما . تراجع لرسائل للجهاز المركزي ، المرجع السابق ، ص ٢٤ . وكذلك سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، مامش ص ٢٨٤ ، ٢٨٥ .

أو المهارات أو سائر العناصر التي لها أهميتها كطالب لتأهيل في كثير من الوظائف . بل واكتفت أيضاً بمستوى المؤهل الدراسي فقط . دون الالتفات إلى توجيهه ومدى اتقانه مع طبيعة أعمال الوظيفة ، مما يعتبر قصوراً في تطبيق مبدأ موضوعية الترتيب (١) .

٣ - مرحلة تحليل الوظائف :

ويقصد بتحليل الوظيفة - من وجهة نظر الجهاز المركزي - تفتيت الوظيفة إلى مكوناتها الأساسية ، وإبراز جميع العناصر التي تتصل بواجباتها ومسئولياتها وتقدير أثر كل عنصر على درجة الصعوبة ومستوى المسؤولية فيها ، ثم تقدير أثر هذه العناصر مجتمعة على الدرجة الاجمالية لصعوبة واجبات الوظيفة ، وعلى المستوى الكلي لمسئولياتها .

وقد حاول الجهاز المذكور أن يوضح ذلك التشرif المهم لعملية التحليل ، فحدد عوامل التحليل بما يلي : واجبات الوظيفة ومدى تنوعها - الاشراف الذي تخضع له الوظيفة - لإشراف الوظيفة على أعمال الغير - المسؤوليات غير الاشرافية - المطالب العقلية والبدنية - ظروف العمل - مطالب لتأهيل اللازمة لأداء العمل .

٤ - مرحلة إنشاء فئات الوظائف وإعداد مواصفاتها :

وقد قسمت هذه المرحلة إلى ثلاث خطوات . تبدأ أولاً بتقسيم الوظائف على أساس نوع العمل فقط ، بغض النظر عن درجة الصعوبة أو مستوى المسؤولية فتقسم الوظائف أولاً إلى مجموعات تخدم أوجه النشاط المتجانس ، ثم تقسم كل

(١) يرالج : الجهاز المركزي للتنمية الادارية ، برامج للقادة الاداريين ، مؤتمر عن دور المنظمة في رفع كفاءة العاملين بالحكومة وللقطاع العام . المنعقد في الفترة من ٤/٨ إلى ١٩٧٢/٥ ، للهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ١٨٢ .
وزكي محمود هانيسم ، الاتجاهات الحديثة في ادارة الافراد والعلاقات الانسانية ، المجمع للمصايف ، ص ٢٢٧ وما بعدها .

بمجموعة إلى مجموعات نوعية تضم كل مجموعة منها الوظائف التي تشترك في تخصص واحد .

أما الخطوة الثانية فتعني بتقسيم الوظائف في كل مجموعة من المجموعات النوعية إلى مجموعات تشابه في درجة صعوبة العمل ومستوى للمستوية ، ويطلق على كل مجموعة منها اسم « الفئة » . وتحدد لوظائف كل فئة تسمية موحدة وأجر موحدة ومطالب تأهيل واحدة .

هذا في حين أن الخطوة الثالثة تتمثل في إعداد مواصفات الفئات . فيعد بيان مكتوب لكل فئة ، يتع من اسم الفئة وتعريفاً عاماً لها وللوظائف التي تنتميها ، ويحدد سميات الفئة وخصائصها ، ويضع أمثلة تصويرية لبعض وظائف الفئة ، ويبين الحد الأدنى من مطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يشغل إحدى وظائفها .

هـ - مرحلة تقويم الفئات وتحديد الدرجات المالية التي توضع فيها :

ويتم في هذه المرحلة تحديد العلاقة بين الفئات المختلفة ، مما يستوجب تحديد أهمية كل منها ومستواها بالنسبة لآخر الفئات . ويطلق على هذه العملية (تقويم الفئات) . إذ أن تحديد مستوى كل فئة يؤدي إلى تحديد الدرجة المالية التي توضع فيها^(١) .

(١) درج لبعض على استخدام تعبير « تقييم » ، كما يستخدمه أيضاً الجهاز المركزي للتنظيمية الإدارية في نشراته ، وقد أورده الشرع في قوانين العاملين وغيرهما ، حتى أصبح خطأ لغوياً شائعاً . وللصحيح هو تعبير « تقويم » ، ذلك أن مختار الصحاح يقول في هذا الخصوص أن « القيمة هي واحدة القيم ، وقوم للسلمة تقويماً » وأهل مكة يقولون (استقام) للسلمة وما بمعنى واحد . وكذلك قوم الشيء تقويماً أي مستقيماً . وقد ورد في كتاب المصباح المفيد في غريب الشرح الكبير للرافعي : قوم المتاع أي جعلت له قيمة معلومة . كما جاء في كتاب « المتجد في اللغة والأدب والعلوم » ، لنويس مطوف : قوم المتاع أي جعل له قيمة معلومة .

راجع مختار الصحاح ، للشيخ الإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، عن بترتيبه محمود خاطر ، ضبط للشيخ حمزة فتح الله ، طبعة

ويتم تقويم الفئات بأن تمقد مقابلة بين مواصفات أعلى فئة - في كل مجموعة نوعية على حدة - وبين تعاريف الدرجات المالية السابق إعدادها ، بهدف تحديد الدرجة المالية المناسبة لها . وتجري نفس المقابلة بالنسبة لأدنى فئة في المجموعة النوعية بهدف تحديد الدرجة المالية المناسبة لها أيضا . ثم توضع باقي فئات المجموعة النوعية في الدرجات المالية المناسبة لها تباعا ، والتي تقع بين الدرجتين اللتين وضعت فيما أعلى فئة وأدنى فئة في المجموعة .

٦ - مرحلة معادلة فئات الوظائف على مستوى الدولة :

يقضى قانون العاملين للدينين بالقوة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بأن تقوم عتلف وحدات الجهاز الإداري للدولة بعمليات وصف الوظائف الموجودة بهيكلها التنظيمي ، وتحليل تلك الوظائف وتحديد مجموعاتها بصورة مبدئية . واقتراح الدرجات المالية المناسبة التي توضع بها . وبذلك يكون على كل وحدة أن تقوم بإعداد مشروع لترتيب وظائفها على ضوء الإرشادات والقواعد الصادرة من الجهاز المركزي . ويقوم الجهاز بتجميع مشروعات الترتيب ودراستها والتنسيق بينها واستخلاص مشروع موحد منها .

الجزء الثالث : تنفيذ نظام ترتيب الوظائف :

وينقسم هذا الجزء إلى أربع مراحل تتمثل فيما يلي :

١ - مرحلة إلحاق الوظائف المفردة بفئاتها : ويتم في ظل هذه المرحلة تحديد الفئة التي تنتمي إليها كل وظيفة في كل وحدة إدارية على حدة . فيتم أولا

دار المعارف ، ولجستها وبحثتها لجنة من علماء العربية بالاشتراك مع مؤسسة دار المعارف بمصر ، للقاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ٥٥٧ ، وكذلك طبعة المكتبة الاموية ببيروت ودمشق ، ١٩٧٨ ، ص ٥٢٥ .

والمصباح المنير في غريب الشرح للكبير للرافعي ، تأليف للعالم للعلامة أحمد بن علي المقرئ الفيومي المتوفي في سنة ٧٧٠ هجرية ، الجزء الأول والثاني فظارة المعارف العمومية ، تصحيح الشيخ حمزة فتح الله ، الطبعة الثانية ، المطبعة الاميرية بمصر ، للقاهرة ، ١٩٠٩ ، ص ٨٠٢ .

والمجدد في اللغة والأدب والعلوم ، تأليف لويس مطوف ، للطبعة للثامنط والمجدد في اللغة والأدب والعلوم ، تأليف لويس مطوف ، للطبعة للثامنة

محدد مجموعته الوظائف والمجموعة النوعية التي توضع فيها الوظيفة ، بإجراء مقابلة بين خصائص الوظيفة بعد تحليلها وبين التعاريف الموحدة التي وضعا الجهاز المركزي للمجموعات والمجموعات النوعية . ثم يتم تحديد الفئة التي توضع بها الوظيفة بإجراء مقابلة بين خصائص الوظيفة وبين مواصفات الفئات التي وضعا الجهاز المركزي .

٢ - مرحلة إعداد جداول الوظائف واعتمادها : وتمثل هذه المرحلة في إعداد جداول تتضمن الوظائف القائمة في كل وحدة إدارية على حدة . ومسدييات تلك الوظائف وفئاتها ودرجاتها موزعة على فروع هيكلها التنظيمي . وترسل هذه الجداول إلى الجهاز المركزي لاعتمادها تنفيذاً لنص القانون .

٣ - مرحلة نقل العاملين إلى الوظائف الجديدة : وبمقتضاها يتم نقل العاملين إلى الوظائف بعد أن تم ترتيبها على أساس مطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يقوم بشغلها . ويجب أن يراعى أثناء هذه المرحلة ضرورة مواجهة المشاكل التي قد تنشأ عن النظام الجديد وحلها ، وإصلاح المفارقات التي تترتب عليه ، ونقل كل موظف إلى الوظيفة التي تناسبه من حيث مطالب التأهيل ومن حيث الأجر ، بشرط ألا يؤدي ذلك إلى الإحمرار بالموظف ، وخاصة من ناحية المادة حيث لا يجوز الانتقاص من المرتب الذي يتقاضاه فعلاً .

٤ - مرحلة بحث الشكاوى والتظلمات : وهي المرحلة الأخيرة التي تقتضيها قواعد المداهة وضرورة تدارك الأخطاء التي قد تنشأ عن تطبيق النظام ، إذ يجب أن تتاح الفرصة للعاملين الذي غضخوا لنظام الترتيب أن يتقدموا بالشكاوى خلال مهلة محددة لتنظم من القرارات الإدارية الصادرة بترتيب وظائفهم . ولا يجب أن يكون الهدف من ذلك مجرد إرضاء الموظفين شخصياً ، أو إعطائهم ما لاحق لهم فيه ، أو مساومتهم في أوضاعهم الوظيفية واختيار أنصاف الحلول ، بل يجب أن يكون الهدف الأساسي هو تصحيح النظام وتدارك ما به من قصور ، بغية الوصول إلى أكثر النظم دقة وعناية وأقربها إلى مبادئ التنظيم العلمي .

الجزء الرابع : متابعة نظام ترتيب الوظائف :

ما من شك في أن الجهود التي تبذل في عملية ترتيب الوظائف يجب ألا تقف ضد حد الانتهاء من مرحلة تنفيذ النظام ، بل يجب أن تستمر طالما استمر النظام قائماً . فنظام ترتيب الوظائف يحتاج إلى المتابعة المستمرة حتى يواكب التطورات المتتابعة التي تلحق بنظام الخدمة المدنية وبالجهاز الإداري للدولة . فهناك وظائف جديدة تنشأ ، ووظائف قائمة تحتاج إلى الإلغاء ، وغيرها تستوجب التعديل سواء من حيث مكانها في الهيكل الوظيفي ، أو من حيث ما تتضمنه من اختصاصات وواجبات ، أو من حيث مطالب التأهيل اللازمة لشغلها الخ . كما أن هناك بصفة مستمرة تطور في طرق العمل وفي برامج الإدارة وفي اختصاصات الإدارات المختلفة ، إلى غير ذلك من تعديلات .

ونستلزم كل هذه التطورات بالضرورة إعادة النظر في نظام ترتيب الوظائف بصفة دورية ، ليتسنى ترتيب الوظائف المنشأة حديثاً ، وإعادة ترتيب الوظائف القائمة ، وتحديد الفئة المناسبة لكل منها .

(ب) وضع معايير الترتيب :

وضع القرار الجمهوري رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ (١) ، في مادته الأولى تعاريف محددة للمصطلحات التي تستخدم في تنفيذ نظام ترتيب الوظائف . وقد حدد في المادة الثانية الأسس التي يتم عليها ذلك الترتيب . وقد عهد ذلك القرار إلى الجهاز المركزي للتنمية الإدارية - بالتعاون مع وحدات الجهاز الإداري للدولة - بوضع المعايير التي يتم على أساسها وضع الوظائف في مجموعات ودرجاتها المناسبة ، وعادة الأسماء الموحدة لفئات الوظائف ومواصفاتها تلك الفئات ، والتعاريف الموحدة للدرجات التي توضع فيها الفئات . وكذلك عهد إليه بوضع النظام الخاص بتسجيل هذه المعايير ونشرها وحفظها في سجلات

(١) للصادر بتاريخ أول يوليو سنة ١٩٦٤ . يرجع نظام العاملين المدنيين بالدولة ، للرجع السابق ، ص ٤٢ وما بعدها .

ومعاونة وحدات الجهاز الإدارى للدولة . مراجعة معايير الوظائف بين الحين والآخر ، وتعديلها أو إلغائها بعضها أو إعداد غيرها حسب الظروف .

وقد أشار القرار الجمهورى المذكور فى مادته الثانية لى أن الأساس فى وضع الوظيفة فى قمتها المناسبة هو نوع العمل ، ومستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسؤوليات ، ومطالب التأهيل اللازمة لأداء العمل فى هذه الوظيفة . أما الأساس فى وضع القنة فى درجتها المناسبة فهو مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسؤوليات ، ومطالب التأهيل اللازمة لأداء أعمال الوظائف فى هذه القنة .

كما حدد القرار الوزارى رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ (١) — بشكل تفصيل موسع — المعايير التى تستخدم فى وضع الوظائف فى مجموعات وفتاتها ودرجاتها المناسبة فى المرحلة الأولى لنظام ترتيب الوظائف ، وبحيث تكون تلك المعايير نافذة فى ميزانية الوظائف اعتباراً من الميزانية العامة للدولة لسنة المالية ١٩٦٥/١٩٦٦ . وقد حدد القرار المذكور تعاريف ثلاث لمجموعات رئيسية للوظائف وهى مجموعة الوظائف التخصصية ، ومجموعة الوظائف الفنية ، ومجموعة الوظائف العامة .

ثم حدد التعاريف ومواصفات الفئات للمجموعات النوعية لفئات الوظائف التى تنقسم إليها مجموعة الوظائف العامة وهى المجموعة النوعية لفئات الوظائف لتنظيمه والإدارية ، والمجموعة النوعية لفئات الوظائف المكتبية ، والمجموعة النوعية لفئات وظائف الخدمات المعاونة .

وقد أورد المنشور رقم ١ الصادر من الجهاز المركزى للتنمية الإدارية بياناً لكيفية استخدام معايير ترتيب الوظائف التى وردت فى القرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ ، فقرر أن تعريف كل مجموعة من مجموعات الوظائف يتضمن بياناً بمجالات العمل فى تلك المجموعة وأمثلة لأنواع النشاط فيها .

(١) الصادر من رئيس الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى يناير سنة ١٩٦٦ ، للجريدة الرسمية ، لعدد رقم ٥ لسنة ١٩٦٥ ، ٦ يناير ١٩٦٥ ، ج ٩ - ٤٢ .

وعن طريق تماريف مجموعات الوظائف يمكن تحديد المجموعة التي تقع فيها كل وظيفة بالمقارنة بين تلك التماريف وبين أوصاف الوظائف التي تقوم الوحدة الإدارية بإعدادها .

أما تعريف كل مجموعة من المجموعات النوعية للوظائف فيتضمن بياناً تفصيلياً بأنواع العمل فيها . وعن طريق تماريف المجموعات النوعية للوظائف يمكن تحديد مجالات التخصص بالنسبة لواجبات كل وظيفة بالمقارنة بين تلك التماريف وبين أوصاف الوظائف في كل مجموعة وظائف ، وتحديد المجموعة النوعية التي تقع فيها كل وظيفة .

وأما تعريف الدرجة فيتضمن بياناً بصفات الوظائف التي تتضمنها ، وواجبات ومسؤوليات هذه الوظائف ، ومطالب التأهيل الواجب توفرها فمن يشغلها . وعن طريق تماريف الدرجات يمكن تقويم الصفات التي تنقسم إليها المجموعات النوعية للوظائف ، بالمقارنة بين تلك التماريف وبين مواصفات الصفات ، وتحديد المجموعة التي توضع فيها كل فئة .

وفيما يتعلق بتعريف مواصفة الفئة فهو يتضمن بياناً بوظائف الفئة ، والحدود بينها وبين وظائف الصفات الأعلى أو الأدنى في نفس المجموعة النوعية ، والخصائص التي تميز وظائف الفئة عن غيرها من الوظائف ، وعن طريق مواصفات الصفات يمكن تقويم الوظائف بالمقارنة بين تلك المواصفات وبين الوصف التحليلي لكل وظيفة ، وتحديد الفئة التي توضع فيها كل وظيفة .

(ج) التدرج الزمني لتنفيذ برنامج الترتيب :

على الجهاز المركزي - في المنشور رقم ١ المشار إليه - بوضع البرنامج الخاص بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف ، وذلك على أساس التدرج الزمني ، على أن يتخذ على مرحلتين متمثلتان فيما يلي :

١ - المرحلة الأولى : وتشمل عمليتين أساسيتين وهما :

(١) عملية وضع الخطوط المريضة لنظام الترتيب بالنسبة للوظائف المتخصصة

والفنية . ويتضمن ذلك قيام وحدات الجهاز الإدارى للدولة بتقسيم الوظائف التى يراول شاغلوها أعمالاً فنية لى مجموعتين عامتين ، إحداها الوظائف التخصصية والأخرى الوظائف الفنية . على أن تقوم بمد ذلك بتقسيم الوظائف فى كل من المجموعتين العامتين لى عدد من الفئات (حسب ما ورد فى الجدول المرافق للقرار الوزارى رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ الصادر من رئيس الجهاز) .

(ب) عملية وضع القواعد التفصيلية لنظام الترتيب بالنسبة للوظائف الإدارية والكناية والعالية . وهى تقتضى أن تقوم وحدات الجهاز الإدارى للدولة بتقسيم الوظائف التى يراول شاغلوها أعمالاً إدارية أو كناية أو عالية (ويطلق عليها جميعاً مجموعة الوظائف العامة) لى ثلاث مجموعات نوعية إحداها للوظائف التنظيمية والإدارية ؛ والثانية للوظائف المكتبية ، والأخيرة لوظائف الخدمات المعاونة . ثم تقوم بتقسيم الوظائف فى كل من المجموعات الثلاث لى عدد من الفئات ، ويوضع لكل فئة اسم يدل على نوع التخصص بها وعلى مستواها الوظيفى ، ثم تعد لكل فئة مواصفاتها التفصيلية التى توضح تعريف الفئة ، والخصائص المميزة لواجباتها ومسئولياتها ، وبعض الأمثلة التصورية لأعمالها ، ومطالب التأهيل الواجب توفرها فىمن يقوم بشغلها .

٢ - المرحلة الثانية : وتشمل عملية وضع القواعد التفصيلية المتعلقة بنظام الترتيب بالنسبة للوظائف التخصصية والفنية (وهى الوظائف التى لم توضع لترتيبها فى المرحلة السابقة سوى الخطوط العريضة فقط) . وهذا هو ما يوجب أن تقوم وحدات الجهاز الإدارى للدولة بتقسيم الوظائف التخصصية والفنية بها لى مجموعات نوعية وفئات . ويقوم الجهاز المركزى بإصدار المعايير اللازمة لها . وتستخدم تلك المعايير فى إعداد ميزانيات تلك الوحدات عن السنوات المالية التالية .

ويعد هذا التقسيم الموحل أن الوظائف التخصصية والفنية فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة كثيرة العدد ومختلفة الأنواع ومتباينة الاختصاصات ، بشكل يصعب معه ترتيبها ترتيباً موحداً على مستوى الدولة كلها فى مرحلة

واحدة أو في زمن قصير ، كما يصعب الاعتماد في دواستها وترتيبها على حنة واحدة تؤخذ من وحدة إدارية بذاتها وتطبق على بقية الوحدات . هذا في حين أن الوظائف الإدارية والكتابية والمالية تكاد تكون وظائف نخبية متكررة تتعابه في معظم مواقع العمل . لذا لا يحتاج الأمر إلى دواستها على الطبيعة في جميع الوحدات دراسة تفصيلية شاملة ، بل يمكن الاعتماد على نماذج منها لاستنباط نظام موحد يطبق على بقية القطاعات .

(د) كيفية نقل العاملين إلى الوظائف الجديدة :

نصت المادة الثالثة من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن يحدد رئيس الجمهورية أحكام ترتيب وتوصيف وتقوم الوظائف وإعادة تقويمها ، كما يحدد إجراءات نقل العاملين إلى الوظائف الواردة بهند ، توصيف الوظائف وموعد بدء نفاذ أحكام التوصيف والتقوم طيبم .

وتطبيقاً لتلك المادة — وبعد نحو ثلاث سنوات من صدور القانون — صدر القرار الجمهوري رقم ٣٥٢ لسنة ١٩٧٤ بتاريخ ١٩ مارس سنة ١٩٧٤ ، بشأن أحكام ترتيب وتوصيف وتقوم الوظائف ونقل العاملين إلى الوظائف الواردة بمداول التوصيف ، ليحل محل القرار الجمهوري رقم ٢٠٩٧ لسنة ١٩٦٤ السابق صدوره لنفس الهدف في ظل القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٦٤ .

هذا ويلاحظ على التعاريف التي أوردتها القرار أنه عرف الفئة الوظيفية بأنها شريحة من الأجور لها ربط مالي طبقاً لجدول المرتبات الملحق بنظام العاملين المدنيين بالدولة . كما أنه عرف المستوى بأنه ربط يتضمن عدداً من الفئات الوظيفية طبقاً لجدول المرتبات الملحق بذلك النظام .

ونحن نرى أن هذه التعاريف غير موفقة . لأن المشرع عبر بها عن الفئة

(١) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ١٣ لسنة ١٩٧٤ ، ٢٨ مارس سنة ١٩٧٤ ، ص ١٥٠ وما بعدها .

والمستوى تعبيراً مالياً يمتد . لحد مفهوم كل منها بمقدار ما يدفع لأغلبهما من أجر ، في حين أن « الفئة » و « المستوى » هي مصطلحات وظيفية تعبر عن مجموعات من الوظائف التي تتفق فيما تضمنته أعمالها من صعوبة ومسئولية بعض النظر عن الأجر الذي يتقرر لها فيما بعد . وإذا كان يتقرر لها مستوى موحد من الأجر عند تقويمها ، فإن ذلك يأتي نتيجة لاحتوائها على أعمال ذات صعوبة ومسئولية متشابهة . ولا يجوز أن يكون خضوعها لمستوى موحد من الأجر هو العنصر الأساسي في تعريفها أو هو معيار التفرقة بينها وبين غيرها من الفئات أو المستويات .

ولاشك أن ذلك التعريف الذي أورده القرار لاصطلاح « المستوى » يؤكد أن المشرع لم يرق بتجميع الفئات الوظيفية في مستويات على أساس موضوعي سليم ، بمره اختلاف عدد وواضح بين نوعية أو مستوى الأعمال التي يتضمنها كل مستوى . بل كان مجرد تجميع عشوائي لا يستند إلى أسس علمية .

أما فيما يتعلق بكيفية نقل العاملين إلى الوظائف الواردة بتلك الجداول الجديدة فقد نصت المادة الخامسة من القرار على حالتين ، أولاهما تتعلق بالعاملين الذين يشغلون بالفعل وظائف تتوفر فيهم شروطها ومواصفاتها ، وتتفق فئاتهم الوظيفية مع الفئات المحددة لها ، حيث يظلون شاغلين لوظائفهم . وثانيتهما تتعلق بالعاملين الذين يشغلون وظائف لا تتوفر فيهم شروطها ومواصفاتها أولاً تتفق فئاتهم الوظيفية مع الفئات المحددة لها ، حيث ينقلون إلى وظائف أخرى بنفس الوحدة تتوفر فيهم شروطها وتكون من نفس فئاتهم الوظيفية ، وإذا لم تتوفر لهم مثل تلك الوظائف ، فإنهم يستمرون في وظائفهم بصفة مؤقتة إلى أن يتم نقلهم إلى وحدات إدارية أخرى تطبيقاً لأحكام الفقرة (٧) من المادة ٢٧ من قانون العاملين المدنيين بالخدمة (١) .

(١) نصت تلك الفقرة على جواز نقل العامل من وحدة إلى أخرى بموافقة وزير للأحزلية (المالية) إذا لم يكن مستوفياً لمواصفات الوظيفة التي يشغلها أو أي وظيفة أخرى خالية في الوحدة التي يعمل بها .

وقد اتخذ القرار موقفاً جليداً لا يتسم بالمرونة بالنسبة للحالة الثانية . فقد أصر على بقاء العامل في ذات الفئة الوظيفية التي يشغلها فعلاً ولو كانت وظيفته قد قومت على فئة أخرى ، مع نقله إلى وظيفة أخرى من ذات الفئة . هذا في حين أن الموضوعية تقتضي عدم الالتزام ببقاء الموظف في ذات الفئة طالما أن الوظيفة التي يشغلها والتي تتوفر فيه شروطها ومواصفاتها قد قومت على فئة أخرى ، وإذا كانت مراعاة الظروف الشخصية للموظف تقتضي عدم نقله إلى فئة وظيفية أقل ، فإن الأمر يقتضي نقله إلى فئة وظيفية أعلى إذا كانت وظيفته قد قومت عليها .

وهل التقيض من ذلك نجد أن استمرار الموظف في وظيفته بصفة مؤقتة لملي أن يتم نقله إلى وحدة أخرى ، هو موقف يتسم بالمخالفة في المرونة إلى حد أنه يعتبر مغرة تسمح بالتغاضي عن تطبيق النص كله ، نظراً لأن القرار مع استمرار الموظف في وظيفته دون أن يحدد مهلة معينة لنقله .

وقد اتخذت المادة الثامنة أيضاً موقفاً متقدماً حين نصت أن يتولى الجهاز المركزي للتنمية الإدارية مراجعة ترتيب الوظائف في كل وحدة . فإذا ما تبين للجهاز أن وظيفة ما قد قومت في فئة وظيفية أعلى من الفئة المناسبة لها أو أدرجت في غير مجموعتها ، فله أن يطلب إلى السلطة المختصة تصحيح وضع هذه الوظيفة . فإذا كانت الوظيفة خالية يصدر قرار بالتصحيح فوراً . أما إذا كانت مشغولة فينفذ التصحيح عند خلوها من شاغلها .

ونحن نأخذ على هذا النص أنه أفرغ في أسلوب قد يفهم منه أن الجهاز المركزي أن يطلب تصحيح وضع الوظيفة التي وضعت في غير مكانها المناسب أو ألا يطلب ذلك . أي أن الجهاز يتمتع بسلطة جوازية في طلب تصحيح وضع الوظيفة . وهو أمر غير جائز طالما قد ثبت وضعها وضعاً خاطئاً .

كما أن النص المذكور يقتضي بتصحيح وضع الوظيفة التي قومت في فئة وظيفية أعلى من الفئة المناسبة لها ، ولكنه لا يقتضي بتصحيح وضع الوظيفة التي قد تكون قومت في فئة وظيفية أدنى من الفئة المناسبة لها ، ولا شك أن هذه الحالة الأخيرة في حاجة إلى التصحيح أيضاً .

يضاف إلى ذلك أنه نص على ترك الوظيفة في مكانها الحاطي، وإذا كانت مشغولة، وذلك حتى تغلّب من شاغلها . وكان من الأفضل النص على تصحيح وضعها فوراً ولو اقتضى الأمر نقل شاغلها إلى وظيفة أخرى . فقد يستمر الموظف شاغلاً للوظيفة بوضعها الحاطي لمدة سنوات ، في حين أن وضع الوظيفة في غير مكانها الصحيح هو خطأ يجب تصحيحه دون تراخ .

(٥) تحديد المجموعات النوعية ومطالب التأهيل :

اصدر رئيس الجهاز المركزي للتنمية الإدارية - تنفيذاً لأحكام القرار الجمهوري السابق بالإشارة إليه - القرار رقم ١٤ لسنة ١٩٧٦ بتاريخ ١٤ أبريل سنة ١٩٧٦ ، بشأن تحديد وتمييز المجموعات النوعية التي تصنف فيها الوظائف ، وتحديد مطالب التأهيل اللازمة لها . وقد قام ذلك القرار بتقسيم الوظائف العامة إلى ٢٣ مجموعة نوعية مختلفة ، وأجاز إنشاء مجموعات نوعية أخرى ، كما أجاز تقسيم كل مجموعة نوعية إلى مجموعات فرعية . ووضع ترميزاً عاماً لكل مجموعة ، كما حدد امتدة مجالات أعمال وظائف كل مجموعة . وامثلة للجهات التي تمارس بها وظائفها ، والعملة المالية المناسبة لها ، ونوعية ومستوى المؤهلات الدراسية اللازمة لفضل وظائفها ، كما أوجب القرار إلحاق كل وظيفة من الوظائف العامة بالدولة بالمجموعة النوعية المناسبة لها نوعاً ومستوى . واشترط الإتمام التعيين أو النقل أو الترقية إلا لمن تتوفر فيه شروط شغل الوظيفة في جداول التوظيف الخاصة بالمجموعة النوعية التي يتدرجون تحتها . ويستثنى من هذا الشرط الموظفون الموجودون بالخدمة فعلاً وقت صدور ذلك القرار (١) .

(١) والمجموعات النوعية التي أوردتها ذلك القرار هي مجموعات وظائف
الطب والصحة العامة - الطب البيطري - الصيدلة - الكيمياء والجيولوجيا -
للهندسة - الزراعة - التعليم - للخدمات المدنية - للخدمات الاجتماعية -
الاقتصاد والتجارة والمال - للفيزياء والرياضيات - للقانون - للفنون
والسياحة والاعلام - المكتبات والوثائق - للتغذية والتدريب المنزلي - البحرية
- تامين سلامة الطيران - للسياسة والملاقات الدولية - الوظائف الفنية -
للوظائف الصناعية والحرفية - للوظائف للتعليمية والادارية - الوظائف
الخدمية - للخدمات المعاينة .

وقد أحسن ذلك القرار إصناً حين قام بتقسيم الوظائف القائمة بالخدمة إلى عدة مجموعات حسب نوعية تلك الوظائف . ولكن يؤخذ عليه لإسرافه في تحديد عدد تلك المجموعات . حيث قسم الوظائف العامة إلى ٢٢ مجموعة نوعية . وأجاز إنشاء مجموعات نوعية أخرى . بما أجاز تقسيم المجموعات النوعية إلى مجموعات فرعية ، وهو تشعب لا مبرر له حيث يؤدي إلى تعقيد عملية الترتيب والتفويض . ولا شك أن تجميع الوظائف العامة في عدد أقل من المجموعات يحقق مزيداً من البساطة والوضوح والتناسق .

كما يؤخذ على القرار رقم ١٤ أيضاً تدخله في تحديد المؤهلات الدراسية الواجب توافرها بمن يشغل وظائف كل مجموعة واللغة المالية التي توضع بها تلك الوظائف ، في حين أن كل مجموعة نوعية تضم تحتها عدداً كبيراً من الوظائف التي وإن اختلفت في نوعيتها إلا أنها تختلف عن بعضها البعض اختلافاً كبيراً من حيث مستوى المؤهلات الدراسية اللازمة لشغلها ، وبالتالي من حيث الفئة المالية المناسبة لها ، مما كان يجب ترك تحديد تلك العناصر للجداول التفصيلية لتوصيف الوظائف التي توضع تطبيقاً لذلك القرار . ولذلك اضطر مصدر القرار إلى الإشارة إلى أن كل ما ورد به في هذا الشأن هو مجرد أمثلة لا تنطبق على جميع الوظائف .

ويلاحظ على القرار المذكور أنه خالف أحكام القرار الجمهوري رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٧٤ الذي صدر تطبيقاً له . فيما يتعلق بالعاملين الموجودين بالخدمة فعلاً والذين لا تتوفر فيهم شروط الوظائف التي يشغلونها . فقد استثنى قرار رئيس الجهاز المركزي بصفة قاطعة من ضرورة توفر تلك الشروط مع استمرارهم في وظائفهم الحالية . في حين أن القرار الجمهوري نص على نقلهم إلى وظائف أخرى بنفس الوحدة تتوفر فيهم شروطها وتكون من نفس صفاتهم الوظيفية ، ولما فإنهم يستمرون في وظائفهم بصفة مؤقتة إلى أن يتم نقلهم إلى وحدات إدارية أخرى .

وبعض النظر عما وجهناه من انتقادات إلى القرار الجمهوري . فلم يكن من

الجاور لقرار رئيس الجهاز المركزي أن يصدر عفاناً له أو معدلاً للقواعد التي وضعها والتي لا يجوز تعديلها إلا بقرار جمهوري .

ونحن نرى أن الحل المناسب هو أن العاملين الذين يشغلون وظائف لا تتوفر فيهم شروطها وتتوفر فيهم شروط شغل وظائف أخرى من نفس الفئة أو من فئة أهل ينقلون إلى تلك الوظائف إن وجدت سواء بنفس الوحدة الإدارية أو بوحدة أخرى . وفي غير تلك الحالة فإن الموظفين يستمرون شاغلين لوظائفهم الحالية حتى أن يتم نقلهم لوظائف تتوفر فيهم شروطها في خلال مدة محددة . ما لم تتوفر لهم شروط شغل وظائفهم الحالية خلال تلك المدة . وعند خلو وظائفهم لا يعاد شغلها إلا بموظفين تتوفر فيهم مطالب التأهيل اللازمة لها .

سادساً : تقدير خطة الجهاز المركزي في الترتيب :

لا شك أن خطة ترتيب الوظائف العامة التي قلم بها الجهاز المركزي للتنمية الإدارية تمثل إنجازاً طيباً في مجال الترتيب . فقد بذل القائمون على الخطة جهوداً لا ينسرك في إعدادها ، ووقفوا في وضع الخطوط الرئيسية لنظام الترتيب يعتمد على عناصر موضوعية أكثر من اعتماده على العوامل الشخصية . وخرجوا بالوظيفة العامة من مرحلة تسمير الشهادات إلى مرحلة التحليل العلمي لعناصر الوظائف .

ويعتبر المجهود الذي بذله الجهاز المركزي في هذه الخطوة طيبة نحو اتباع الأسلوب العلمي في سياسة الوظائف العامة ، يزيد من قيمتها أنها تعتبر أول تجربة شاملة في هذا المجال ، وأول عمل قام به الجهاز عقب إنشائه مباشرة دون خبرة سابقة . ولا شك أن البرنامج النظري الذي وضعه الجهاز للترتيب يؤدي - إذا طبق تطبيقاً عملياً سليماً - إلى وضع الرجل المناسب في المكان المناسب ، وإلى الربط بين الممثل ومطالب التأهيل والأجر ، وتسوية الأجور في حالة تساوي الأعمال (١) .

(١) محمد غزولد مهنا ، الموجع السابق ، ص ١٦٨ .

إلا أنه حين صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، كان قد قدر مهلة للانتهاء من عملية تقويم وترتيب الوظائف العامة بوحدة الجهاز الإداري للدولة لاستجاوز بضعة شهور (وهي الفترة من تاريخ صدور القانون إلى ١٢ فبراير سنة ١٩٦٤ ، حتى ٣٠ يونيو من نفس العام) . وكان طبيعياً أن تنتهي تلك المهلة القصيرة دون أن تنتهي عملية الترتيب ، وهي عملية بالغة التعقيد وتحتاج إلى جهد كبير ووقت طويل وخبرات عديدة ، وخاصة بالنسبة لدولة ليست لها أية سوابق أو تجارب في هذا المجال الجبوى الهام ، وكان ذلك هو الخطأ الأول الذي وقع فيه المشرع ، وكان الأحرى به أن يستفيد من التجربة التي مر بها ديوان الموظفين في سنة ١٩٥٧ ، حيث استغرق أكثر من عامين في محاولة ترتيب وتقويم الوظائف العامة بالدولة دون أن ينتهي منها .

و حين أدرك الجهاز المركزي للتنمية الإدارية صعوبة عملية الترتيب وطول الوقت الذي يحتاج إليه إتمامها ، أصدر المنشور رقم ١ الذي قرر به تقسيم العملية إلى مرحلتين على النحو الذي أوضحناه ، ورغم ذلك لم تلتزم معظم وحدات الجهاز الإداري للدولة بتنفيذ ماورد في ذلك المنشور سواء في المواعيد التي وردت به أو بعد انتهائها ، وإلى أن صدر القانون الجديد للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ لم تكن عملية تقويم وترتيب الوظائف قد انتهت بعد ، فاضطر المشرع من جديد (في المادة ٨٦ من ذلك القانون) (١) إلى استبعاد ما ورد به من قواعد خاصة بالترتيب أو مبنية عليها ، واستمرار العمل بأحكام القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ والقرار الجمهوري رقم ٢٢٦٤ لسنة ١٩٦٤ فيما يتعلق بتعيين وترقية الموظفين إلى أن تم عملية ترتيب الوظائف . وما زالت عملية الترتيب المرتقبة مجزءة نصوص على الورق في معظم الوحدات رغم ما أطلته الجهاز المركزي مراراً من قرب الانتهاء من تلك العملية ، ورغم مرور نحو ١٥ عاماً على النص تشريعياً عليها (٢) .

(١) نظام للعاملين المدنيين بالدولة ، للهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، للطبعة الثانية ، للقاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ٤٣ ، ٤٤ .
(٢) ويلاحظ أن القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ الخاص بتصحيح أوضاع = (ج ١٩ - ترتيب الوظائف)

وبمعنى ألا يكون ذلك راجعاً إلى صعوبة عملية ترتيب الوظائف أو تعيينها ،
بقدر ما يكون راجعاً إلى أن تلك العملية لا تؤخذ بالجدية اللازمة ، ولا يتفرغ
خبراء الجهاز المركزى للقيام بها ، ولا تقابل بالافتتاح أو بالتسيلات الكافية
من وحدات الجهاز الإدارى للدولة . فمع اعترافنا بأن ترتيب الوظائف ليس
هيناً إلى حد أن يتجر فى بضعة شهور ، إلا أنه ليس معقداً إلى حد أن تنقضى
تلك الفترة الطويلة دون إنجازها .

وقد تخطت عملية ترتيب الوظائف التى قام بها الجهاز المركزى مقرات عديدة ،
فبالإضافة إلى عدم توفر الخبراء والمهنيين الإداريين ذوى الكفاءات الممتازة
والجبرات الإدارية الطويلة تلاحظ ما يلى :

(١) لعدم التوعية الادارية :

لم تسبق عملية الترتيب حلة توعية إدارية فى مختلف وحدات الجهاز الإدارى
للدولة ، بهدف شرح طبيعة العملية وأغراضها للعاملين والرقباء ، وإحاطتهم
بأهمية مراعاة البقية فيما يندسونه من بيانات ، وبأن أحداً لن يضار من تطبيق
نظام الترتيب إن لم يستفد منه . ذلك أن انعدام الوعى الإدارى لدى العاملين
بالدولة وتغفهم من أن يحس الترتيب مراكزهم الشخصية ، وميلهم بالطبيعة إلى

للعاملين المدنيين بالدولة قد نص على تنفيذ ترتيب الوظائف فى الجهاز
الإدارى للدولة فى موعد غايته ٣١ ديسمبر سنة ١٩٧٦ ، ولم يتم تنفيذ ذلك
للنقص فى غالبية وحدات الجهاز الإدارى رغم انقضاء أكثر من عام على ذلك
الموعـد . بل ومن المفارقات التى تحتج الآن فى هذا الشأن (ونحن نكتب هذه
السطور فى شهر يناير سنة ١٩٧٨) أن وحدات للجهاز الإدارى للدولة لا تزال
مستمرة فى إعادة ترتيب وظائفها على أساس اللوائح الواردة فى القانون رقم
٥٨ لسنة ١٩٧١ فى نفس الوقت الذى تعرض فيه الحكومة على مجلس الشعب
مشروع قانون جديد للعاملين المدنيين بالدولة يتضمن فئات جديدة مختلفة
تماماً عما ورد بقانون سنة ١٩٧١ . ولم يستل لدى أجهزة الدولة أية فكرة
مسبقة عنها ، مما سيضطر تلك الأجهزة بعد استصدار القانون الجديد إلى
إعادة عملية ترتيب وظائفها من جديد على ضوء الفئات الواردة فى ذلك القانون

المخالفة في إظهار أهمية وخطورة ما يقومون به من أعمال ، فضلا عن ميل الرؤساء إلى تضخيم إداراتهم وزيادة عدد الموظفين التابعين لهم ، والاعتماد الاستعداد المنوئ للقيام بالعملية ، كل ذلك دفعهم إلى تقديم بيانات غير حقيقية أو إخفاء بيانات ضرورية بالصورة التي تحقق لهم أكبر نفع ممكن .

(ب) عدم التدقيق في جمع البيانات :

لم يستعن الجهاز المركزي بمجموعة كافية من العاملين به لجمع البيانات بأنفسهم من الوحدات المختلفة ، بل اعتمد في ذلك اعتماداً شبه مطلق على قيام العاملين والرؤساء بالوحدات الإدارية المختلفة بملء الفأذج المختلفة بأنفسهم وإرسالها إلى الجهاز ، وقد أدى ذلك إلى قيام الكثير من الرؤساء باستغلال نفوذهم الشخصي وغشية العاملين منهم ، فقاموا بملء الفأذج بالوسيلة التي تحقق أغراضهم الشخصية دون التزام البقعة أو الموضوعية في عرض البيانات (١) . كما أن غيرهم لم يستطع أن يفهم الغرض الحقيقي من تلك البيانات أو ما يجب عمله على وجه التحديد .

(ج) الالتزام المسبق بفئات معينة :

وضع قانون العاملين المدنيين بالدولة عدداً محدداً من الفئات بصورة مسبقة . وألزم به الجهاز المركزي قبل أن يبدأ عملية الترتيب الزاماً قسرياً ، وقد أفقد ذلك الجهاز مرونة الحركة وحرية التصرف ، وطبع عملية الترتيب بطابع الجمود ، وقد اضطر الجهاز بسبب ذلك إلى أن يتغاضى عن بعض المشاكل في عملية الترتيب

(١) وقد شاعنا بأنفسنا عملية ملء استمارات للتقويم تتم في أحد البنوك المصرية بطريقة غريبة . حيث قام المدير المختص بملئها وحده في غرفة مغلقة . ثم أجبر موظفيه على التوقيع على صحة ما ورد بها من بيانات دون أن يسمح لهم بالاطلاع على تلك البيانات ، بأن قام بإخفائها وإظهار الجزء من الاستمارة المطلوب للتوقيع عليه فقط . وقد أدى ذلك إلى وقوع تناقضات عديدة في عملية التقويم والترتيب ، فوجد الرؤساء انفسهم مروعين ، وأصبح يؤسسيه !

وأن يلجأ في مشاكل أخرى إلى أنصاف الحلول ، وأن يحل بعضها الآخر حل
أسس شخصية لا موضوعية . كما اضطرت معظم الوحدات إلى تجزئة الهيكل
الوظيفي بما يحل بطبيعة البناء التنظيمي للوحدة أو لا يتفق مع ظروف العمل
بها ، حتى يتفق الهيكل مع الفئات الموضوعية سبقاً . فضلاً عما اضطرت إليه من
خلق مناصب وظيفية عديدة دون حاجة حقيقية إليها ، لمجرد تغطية التقسيم
الذي أوجده المشرع (١) .

وهذا الوضع عمل انتقاد ، فلا شك أن تنظيم وترتيب الوظائف العامة هو
موضوع لإدارة تستقل به جهة الإدارة ولا يجب أن يتدخل فيه المشرع إلا في
أضيق الحدود حتى لا يقيد حرية الإدارة ويحد من سلطاتها التقديرية . إذ أنه إذا
صدر تشريع في هذا الخصوص وتبين عدم ملاءمته عملاً ، فإن الإدارة لن يمكنها
الخروج عليه إلا بعد تعديله بالإجراءات التشريعية المعقدة . مما يتناقض مع قاعدة
مرونة المرافق العامة (٢) .

(د) اتباع أسلوب الترتيب الأممي :

انبع واضع خطة ترتيب الوظائف الأسلوب الأممي في الترتيب ، الذي
ينسجم بالتقيد ويعتمد على تعدد الدرجات والاعراق في التخصص البقيق ،

(١) ونضرب لذلك مثلاً بخطة الترتيب التي تمت في البنك المركزي
المصري ، حيث اضطر القائمون على الترتيب إلى تقسيم بعض الإدارات
للعمامة (كالإدارة العامة للتنظيم والإدارة) إلى اثني عشر مستوى وظيفياً ،
رغم أن مجموع عدد موظفي الإدارة لا يتجاوز عشرين موظفاً . وهناك بعض
أقسام تلك الإدارة لا يضم سوى رئيس القسم وحده . وهناك موظفون كثيرون
تقتضيه أعمالهم رغم وجودهم في أقسام مختلفة ، وموظفون رؤساء أقسام
لخصصاصاتهم غير معروفة على وجه التحديد ، وإدارات أخرى (كالإدارة العامة
للبحوث الاقتصادية) تم تقسيمها إلى عدة مستويات وظيفية متباينة ،
رغم قيامهم بعمل واحد متساوٍ في ضوئته ومسئوليته ، وهو إعداد البحوث
الاقتصادية .

(٢) سليمان محمد الطماوى ، مبادئ القانون الإداري ، انرجع للسابق ،

وهو أسلوب لا يناسب النظام الوطني المصري القائم على فكرة المهنة الدائمة ،
والذى يعتمد إلى حد كبير بطرؤف الموظفين الشخصية ومؤهلاتهم الفراسية ،
عما يستلزم الاكفاء بالتنحص العام للموظف دون التنحص الدقيق ، وقد
استمرضنا من قبل مساوىء الأسلوب الأمريكى وعظاطره بالنسبة لدول المهنة
الدائمة والدول محدودة الامكانيات والخبرات .

الفصل الثالث

نظم الترتيب الخاصة

المبحث الأول

القطاع العام

المطلب الأول

أوضاع العاملين بالقطاع العام

لما انقطع العام في مصر لأول مرة في سنة ١٩٥٧ ، حيث بدأت الدولة سحب تأمين قناة السويس تتجه نحو سياسة إنشاء الهيئات العامة والمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي . إذ أُنشئت في ذلك العام المؤسسة الاقتصادية والهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة ، ثم أعقبها تأمين البنك الأهلي وبنك مصر في سنة ١٩٦٠ . إلا أن القطاع العام لم ينتشر بصورة شاملة كدعامة أساسية للاقتصاد القوي إلا في سنة ١٩٦١ . إذ تم في تلك السنة تأمين عدد كبير من الشركات الخاصة وتحويلها إلى مشروعات عامة ، مما جعل غالبية وحدات النشاط الاقتصادي في مصر تابعة للقطاع العام .

وقد مر القطاع العام منذ نشأته بتطورات تشريعية متعددة ، في ظل عدة قوانين متعاقبة اختلفت فيما بينها اختلافاً كبيراً من حيث القواعد القانونية التي يخضع لها نشاط هذا القطاع ، ومن حيث القانون الذي ينظم شئون العاملين به ، ونظم الترتيب التي تحكم وظائفه .

بتنظيم المؤسسات العامة والمهيات العامة (٢). وقد قرر ذلك القانون في مادته الثالثة عشرة إخضاع العاملين بتلك المؤسسات والمهيات لقانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القرار الصادر بانشاء المؤسسة أو الواضع التي يضمها مجلس الإدارة . أى أن خضوع العاملين بالقطاع العام لقواعد مستقلة خاصة بهم في تلك الفترة كان هو الأصل ، بينما كان خضوعهم لقانون موظفي الدولة هو الاستثناء .

ولم يتعرض ذلك القانون لنظام ترتيب وظائف المؤسسات العامة ، بل ترك ذلك لمجلس إدارة المؤسسة ، حيث نصت المادة السابعة على أن يختص مجلس إدارة المؤسسة بوضع الواضع المتعلقة بتعيين موظفي المؤسسة وعملها وترقيتهم وتعلمهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم ومعاشاتهم .

٢ - ثم أعيد تنظيم شئون العاملين في المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والشركات التابعة لها في عام ١٩٦١ . إذ صدر في ١٠ أكتوبر من ذلك العام القرار الجمهوري رقم ١٥٢٨ لسنة ١٩٦١ بإصدار لائحة نظام العاملين بالمؤسسات العامة . ولم تشمل تلك اللائحة على أى ترتيب موضوعي لوظائف المؤسسات العامة ، ولأن كانت قد وهدمت درجات موحدة للعاملين (٣) . كما صدر في ٢١ أكتوبر من نفس العام القرار الجمهوري رقم ١٥٨٩ لسنة ١٩٦١ بإصدار لائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة (٤) .

وقد نصت المادة الأولى من القرار الجمهوري الأخير على أن يسرى على موظفي وعمال الشركات التابعة للمؤسسات العامة أحكام قوانين العمل والتأمينات

(١) جريدة اللوائح المصرية ، السنة ١٢١ ، للمعد رقم ١١ مكرر ، ٤ فبراير سنة ١٩٥٧ ، ص ٦ وما بعدها .

(٢) للجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، للمعد رقم ٢٢٨ ، الصادر بتاريخ ١٧ أكتوبر سنة ١٩٦١ ، ص ١٥٢٧ وما بعدها .

(٣) للجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، للمعد رقم ٢٥٠ ، الصادر بتاريخ ٣١ أكتوبر سنة ١٩٦١ ، ص ١٦٠٥ وما بعدها .

الاجتماعية والقرارات المتعلقة بها ، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في اللائحة المرفقة بذلك القرار يكون أكثر سخاء بالنسبة إليهم .

ويعتبر القرار الجمهوري المذكور أول تشريع للوظفنين في مصر ينص صراحة على الترتيب الموضوعي للوظائف العامة طبقاً لما تتضمنه أحكامها من صعوبات ومسئوليات (المادة الثالثة من اللائحة) . وقد حلت جذوه جميع لوائح وقوانين العاملين التي صدرت بعده سواء لموظفي الحكومة أو القطاع العام .

٣ - كما صدر القرار الجمهوري رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ بإصدار لائحة العاملين بالشركات التابعة للوحدات العامة لتحل محل اللائحة الصادرة بالقرار ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ (٥) . وقد أورد القرار الجديد نص النص الذي ورد بالقرار الملغى بشأن خضوع العاملين بالشركات لأحكام قانون العمل أساساً ، ولأحكام اللائحة استثناء (٦) .

وقد انطبقت اللائحة الأخيرة على العاملين بالوحدات العامة ذاتها ، بمعنى القرار الجمهوري رقم ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣ (٧) . كما انطبقت اللائحة على العاملين بالجمعيات التعاونية بالقرار الجمهوري رقم ١٩٥٦ لسنة ١٩٦٣ (٨) . ويلاحظ أن معظم أحكام

(١) للجريدة الرسمية ، السنة الخامسة ، العدد رقم ٣٠٢ ، الصادر بتاريخ ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٦٢ ، ص ٢٧٨٧ وما بعدها .

(٢) راجع : إبراهيم للشرييني ، محمّد بغير الألفي ، شرح قانون العاملين في القطاع العام ملحق بالأحكام الاقتصادية ، أول مايو ١٩٦٧ .
المؤسسات العامة ونظام العاملين بالقطاع العام ، القاهرة ، ١٩٧٠ . ودليل ومحمّد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٢١٣ ، ٣٠٥ . ومحمّد عبد المجيد مرعي ، نظام ترتيب الوظائف ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ وما بعدها .

(٣) الصادر بتاريخ ٢٩ أبريل سنة ١٩٦٣ ، للجريدة الرسمية ، السنة السادسة ، العدد رقم ١٠٢ ، للصادر بتاريخ ١٩٦٣/٥/٩ ، ص ٦٨٤ .

(٤) المحل بالقرار الجمهوري رقم ٢٢٧٤ لسنة ١٩٦٤ . الجريدة الرسمية السنة السابعة ، العدد رقم ١٦٨ ، الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٧/٢٨ ، ص ١٥٦٤ .

تلك اللائحة قد نقلت إلى قانون العاملين المدنيين بالعهود رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ ، بما في ذلك جدول الفئات والمرتبات .

٤ - وفي ٢٣ أغسطس سنة ١٩٦٦ ، صدر القرار الجمهوري رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ بإصدار لائحة العاملين بالقطاع العام وإنهاء اللائحة السابقة (١) . وقد نص ذلك القرار ببيان أحكام اللائحة الجديدة على العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها . وقد قرر لأول مرة أن تكون أحكام اللائحة هي المطبقة أساساً ، وألا تطبق أحكام قانون العمل إلا فيما لم يرد بشأنه نص في اللائحة (المادة الأولى من القرار) .

٥ - ثم كانت الخطوة التالية وهي إلغاء القرار الجمهوري رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ ، وصدر القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بإصدار نظام العاملين بالقطاع العام (٢) وكان ذلك بتاريخ ٢٣ سبتمبر ١٩٧١ .

وبمقتضى ذلك القانون أصبح النظام المرافق له هو التشريع الأساسي الذي ينظم شئون العاملين بالمؤسسات العامة ، وكذلك بالوحدات الاقتصادية التابعة لها من شركات وجمعيات تعاونية ومنشآت على اختلاف أنواعها . ولا تسرى أحكام قانون العمل إلا فيما لم يرد بشأنه نص في ذلك النظام (المادة الأولى من القانون) .

٦ - أما المرحلة التالية في سلسلة التطورات التي لحقت بالقطاع العام ،

(١) نشر بالجريدة الرسمية في العدد رقم ١٩٥ ، الصادر بتاريخ ٢٨ أغسطس سنة ١٩٦٦ ، ص ٩٣١ وما بعدها . وعمل بالقرار الجمهوري رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧ ، الصادر بتاريخ ٢٣ فبراير سنة ١٩٦٧ ، والنشر بالجريدة الرسمية في العدد رقم ٤٥ الصادر بتاريخ ٢٥ مارس سنة ١٩٦٧ ، ص ١ وما بعدها .

(٢) للجريدة الرسمية ، العدد رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ ، الصادر بتاريخ ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٧١ ، ص ٥٠٧ وما بعدها .

فقد تمثلت في صدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بتاريخ ٤ سبتمبر سنة ١٩٧٥ (١)، وذلك بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام . وهو القانون الذي تقرر بمقتضاه إلغاء المؤسسات العامة ، وتجميع شركات القطاع العام في قطاعات وإلغاء مجالس عليا لتلك القطاعات ، بحيث يتولى كل مجلس الإشراف على قطاع معين يضم الشركات ذات النشاط المتجانس أو المتكامل .

٧ - وقد صدر أخيراً في سنة ١٩٧٨ قانون جديد للعاملين بالقطاع العام لتنظيم شؤونهم تنظيمياً جديداً يتفق مع التطورات الإدارية الحديثة التي لحقت بتنظيم ذلك القطاع في مصر ، وهو القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ .

المطلب الثاني

الترتيب الشخصي لوظائف القطاع العام

كان أول تفرع يتناول ترتيب الوظائف بوحدة القطاع العام بصورة شاملة وموحدة هو القرار الجمهوري رقم ١٥٢٨ لسنة ١٩٦١ الخاص بلائحة نظام العاملين بالمؤسسات العامة . أما قبل ذلك التاريخ فقد كانت عملية ترتيب الوظائف متروكة لكل وحدة اقتصادية لتنظيمها حسب لوائحها الداخلية وطبقاً لظروفها الخاصة وطبيعة عملها ، دون وجود أية قواعد موحدة تجمع بينها (٢) .

١ (١) الجريدة الرسمية ، للعدد رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٥ ، الصادر بتاريخ ١٨ سبتمبر سنة ١٩٧٥ ، ص ٩٠٧ وما بعدها .

(٢) يرجع نص المادة السابعة من قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ ، (الجريدة الرسمية ، المرجع السابق ، ص ٦) حيث كانت تلك المادة تترك لمجلس إدارة كل مؤسسة حرية وضع كافة اللوائح والنظم الخاصة بعمل المؤسسة بما يتفق مع ظروف المؤسسة وحجمها وطبيعة العمل بها .

ولم ينص القرار الجمهوري المذكور على الترتيب الموضوعي للوظائف النطاق العام حسب أعمال الوظائف ، ولكنه قام بتجميع موظفي المؤسسات العامة في درجات مالية مقابلة للدرجات المالية التي كان يتضمنها قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، مع تحديد مسميات وظيفية معينة لفئات كل درجة (١) .

إذ وضع للوظائف الكتابية والوظائف الفنية المتوسطة النظام التالي:

الوظائف الكتابية	الوظائف الفنية المتوسطة
الدرجة الثامنة	كاتب (ب) فني (ب)
و السابعة	كاتب (أ) فني (أ)
و السادسة	رئيس كتبه (ب) ملاحظ (ب)
و الخامسة	رئيس كتبه (أ) ملاحظ (أ)
و الرابعة	رئيس مكتب (ب) رئيس فرع (ب)
و الثالثة	رئيس مكتب (أ) رئيس فرع (أ)

كما وضع للوظائف الادارية والفنية العالية (التي أطلق عليها اسم وظائف التنفيذ) النظام التالي : الدرجة السادسة : وحدة عمل — الدرجة الخامسة : وحدة عمل — الدرجة الرابعة : رئيس قسم (ب) الدرجة الثالثة : رئيس قسم (أ) الدرجة الثانية : مدير إدارة (ب) الدرجة الأولى : مدير إدارة (أ) .

هذا مع إمكان إزوال شاغلي الوظائف الادارية والفنية العالية بمقدار درجة مالية واحدة لكل مسمى وظيفي ، وذلك بالنسبة للمؤسسات الصغيرة التي يفصل نائب المدير فيها الدرجة الأولى .

وقد وضع القرار المذكور جدولاً لترتيب الوظائف العليا بالمؤسسة (وأطلق

(١) الجريدة الرسمية ، عدد ١٧ أكتوبر سنة ١٩٦١ ، المرجع السابق ، ص ١٥٢١ وما بعدها .

عليها الوظائف التوجيهية) ، ولا يعمل سوى وظيفتي مدير عام المؤسسة ونائب المدير (أو مدير التنفيذ حسب الأحوال) . وتختلف الدرجة المالية التي تقرر لكل منها باختلاف حجم المؤسسة والشركات التابعة لها ومدى إنتاجها ومستوى وأهمية الأعمال التي تقوم بها . وذلك على النحو التالي :

الدرجة الممتازة		وكيل وزارة
مدير عام المؤسسة	وكيل وزارة	نائب المدير
	وكيل وزارة مساعد	أو
	مدير عام	مدير التنفيذ
		وكيل وزارة مساعد
		مدير عام
		الدرجة الأولى

وما من شك في أن تلك المسببات تؤكد أنها وضعت لتكون مجرد درجات مالية تعطى لشاغلها الحق في نقاض مرتبات معينة ، دون أن تكون لها أية دلالة موضوعية أو علاقة بنوعية أعمال شاغلها . فدرجة وكيل وزارة على سبيل المثال يمكن أن تعطى لمدير عام إحدى المؤسسات ، بينما تعطى في ذات الوقت لنائب المدير أو لمدير التنفيذ في مؤسسة أخرى . وهي في كلا الحالتين لا تعتبر تعبيراً حقيقياً عن مضمون أعمال الوظيفة حيث لا يتولى شاغلها مسئوليات وكيل إحدى الوزارات كما تدل التسمية .

المطلب الثالث

الاتجاه نحو الترتيب الموضوعي

كان القرار الجمهوري رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ الصادر بتاريخ ٢١ أكتوبر سنة ١٩٦١ والحاص بإصدار لائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للوزارات العامة هو أول تشريع ينص على ترتيب وظائف القطاع العام ترتيباً موضوعياً يقوم على أعمال الوظائف (١) ، فقد نصت المادة الثالثة من تلك اللائحة على أن

(١) الجريدة الرسمية ، عدد ٣١ لكتوبر سنة ١٩٦١ ، المرجع السابق :
ص ١٦٠٥ وما بعدها .

يضع مجلس إدارة الشركة جدولاً لترتيب الوظائف يتضمن وصف كل وظيفة ، وتحديد واجباتها ومسئولياتها ، والاشتراطات الواجب توافرها فيمن يشغلها ، وتقويمها وتصنيفها في فئات أو مجموعات ، مع وضع الحد الأدنى والأعلى للمراتب كل فئة أو مجموعة ، وذلك مع مراعاة أحكام الجدول المرافق لللائحة .

ولم يحدد ذلك الجدول المرافق تفصيلاً الفئات الوظيفية التي تنقسم إليها وظائف الشركات ، ولكنه كان جدولاً يمحلاً يوضح حدود مراتب كل كادر بصورة مختصرة . فقد حدد المدير عام الشركة ونوابه ومندوبى المصانع حدوداً معينة لمراتبهم (٩٦٠ - ٢٠٠٠) ، ولشاغلي الكادر العالى فى وإدارى حدوداً أخرى (٢٤٠ - ١٤٤٠) ، ثم لشاغلي الكادر المتوسط فى وكتابى حدوداً لمراتبهم (١٨ - ١٨٠) . ثم ترك لكل شركة على حدة تحديد الوظائف فى داخل تلك الحدود حسب طبيعة العمل بكل منها .

يبد أن لائحة سنة ١٩٦١ لم تضع شرط استيفاء مواصفات الوظيفة ومتطلبات التأهيل اللازمة لها ضمن الشروط الواجب توافرها فى المرشحين لشغل الوظائف الحالية وكان إدراج ذلك الشرط ضرورياً حتى لا يظل الترتيب الموضوعى مجرد نص نظرى لا يدخل إلى حين التنفيذ . ويبدو أنه قد غاب عن ذهن المشرع الذى كان حديث العهد بموضوعية الترتيب .

وقد أُنيت لائحة الشركات لسنة ١٩٦١ لتحل محلها اللائحة الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ٢٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ ، وقد نصت المادة ٦٣ من تلك اللائحة على أن يضع مجلس إدارة كل شركة جدولاً بالوظائف والمرتبات الخاصة بالشركة فى حدود الجدول المرافق للقرار . ويتضمن الجدول الذى يضمه مجلس الإدارة وصف كل وظيفة ، وتحديد واجباتها ومسئولياتها ، والاشتراطات الواجب توافرها فيمن يشغلها ، وتقويمها وتصنيفها فى فئات . ويعتمد هذا الجدول يقرار من مجلس إدارة المؤسسة المختصة . ويكون المرتب المقرر لرئيس مجلس إدارة الشركة هو أعلى مرتب فى الشركة .

أما بالنسبة للتؤسسات العامة ذاتها — والتي أصبحت أحكم تلك اللائحة
تطبق عليها بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٨٠٠ لسنة ١٩٦٢ — فإن مجلس إدارة
المؤسسة هو الذى يضع جدول الوظائف والمرتبات الخاص بها . ويعتمد الجدول
من الوزير المختص (المادة الأولى من القرار المشار إليه) (١)

وقد نصت اللائحة على عدم جواز تعديل الترتيب الرئاسى للوظائف حتى
ولو أدى التعادل إلى حصول أحد المرشحين على مرتب يتجاوز مرتب رئيسه
فى العمل . وهو حكم منطوق إذ لا يجوز أن يتأخر الترتيب الرئاسى للوظائف
بما قد يقع من مفارقات فى المرتبات كنتيجة لتطبيق قواعد التعادل الواردة
فى اللائحة .

وهكذا نجد أن المشرع قد نص على ترتيب الوظائف بالتؤسسات العامة
والوحدات الاقتصادية التابعة لها فى تاريخ سابق لنص عليها فى قانون العاملين
المدينين بالدولة . بل إن القواعد الواردة بالقانون الأخير قد اقتبست من
نصوص لائحة العاملين بالقطاع العام الصادرة بالقرار ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ .

يبد أن المهلة التى أعطاهها المشرع للتؤسسات والشركات العامة لإتمام عملية
الترتيب لم تكن كافية . شأنها فى ذلك شأن المهلة التى نص عليها قانون العاملين
المدينين بالدولة . ولم تستطع معظم وحدات القطاع العام إتمامها فى الوقت المقرر
بل إن هناك الكثير من الوحدات لم يتم ترتيب الوظائف العامة بها بعد مرور
نحو سبعة عشر عاماً على النص عليه فى اللائحة .

وقد قامت لائحة سنة ١٩٦٢ بتقسيم الهيكل الوظيفى للعاملين بالقطاع العام

(١) وقد أصبحت نفس الأحكام تسرى كذلك على العاملين بالجمعيات
التعاونية التى تساهم فيها للدولة ، وذلك طبقاً للقرار الجمهورى رقم ١٩٥٦
لسنة ١٩٦٣ الصادر بتاريخ ٨ أغسطس سنة ١٩٦٢ ، الموسوعة الاقتصادية ،
المراجع السابق ، ص ٦١ .

إلى ثلاث عشرة فئة وظيفية ، وهى فئة رئيس مجلس الإدارة على قمة الجهاز الإدارى الوحيدة ، ثم اثنتى عشرة فئة من الأولى حتى الثانية عشرة . ويكاد هذا التقسيم يكون مطابقاً لما ورد بعد ذلك فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، إذ لا يختلف عنه سوى فيما يتعلق بالفئات المالية ، فقد تهرست لائحة القطاع العام الوظائف العليا (فوق الأولى) على فئة واحدة وهى رئيس مجلس الإدارة ، بينما تضمن قانون العاملين المدنيين بالدولة فئتين ، وهما فئة وكيل الوزارة والفئة الممتازة .

المطلب الرابع

الاستثناء من الترتيب الموضوعى

أدخلت لائحة العاملين بالقطاع العام الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ مبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف كما يقتضاها (المادة الثالثة) . وقد أدخلت هذه اللائحة لأول مرة شرط استيفاء المرشح لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها وفقاً لمجداول التوصيف (مادة ٤ - فقرة ز) ، وذلك ضمن الشروط الواجب توافرها فى المرشح لشغل إحدى الوظائف الخالية . وهو شرط منطوق يتفق مع الاعتراف بمبدأ ترتيب الوظائف العامة على أساس موضوعى يقوم على ما تتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسئوليات .

غير أن المشرع عاد وأجاز إعفاء المرشح من هذا الشرط بقرار من مجلس إدارة الشركة أو المؤسسة ، على أن يعتمد هذا القرار من الوزير المختص (وقد أضيفت هذه الفقرة فى وقت لاحق بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧) . وقد سبق أن لخصنا إلى عدم جواز الاستثناء من شرط استيفاء المرشح لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها . فطالما أننا اعتنقنا مبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف العامة الذى يستلزم مطالب تأهيل محددة لكل وظيفة ، فإن تعيين شخص لا تتوفر فيه تلك المطالب ، هو إجراء فيه خروج صريح على المبدأ

بلا مقنض ، وخصه واسعة للإدارة ليس ثمة ما يجرهما : خاصة وأن الاستثناء قد وضع دون أية ضوابط تحكمه .

وقد أوردت لائحة سنة ١٩٦٦ جدولاً للفئات مطابقاً للجدول الملحق بقانون العاملين المدنيين بالبولية رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وتحطت من الفارق الذي كان يميز بين الجدول الملحق بالقرار ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ وبين قانون العاملين المدنيين من حيث عدد الفئات ، حيث استبدل فئة رئيس مجلس الإدارة فئتين ، وهما الفئة الممتازة والفئة المالية ، مع بقاء سائر الفئات على ما كانت عليه .

هذا ويلاحظ أن المادة ٨٨ من اللائحة تركت تحديد الحدود الدنيا للعدد الواجب قضاؤها في كل فئة لمجلس إدارة الوحدة ليحددها بمعرفة بشرط ألا تقل عن سنتين لكل فئة حتى الفئة الثانية ، وسنة واحدة للفئة الثانية . ونحن لانميل إلى توسيع سلطات مجلس الإدارة في شؤون الخدمة المدنية إلى هذا الحد ، حتى لا تضع تناقضات ومفارقات بين أوضاع العاملين في الوحدات العديدة التي يضمها القطاع العام ، بما يترتب على ذلك من فقدان للمعادن التناسق بين الأوضاع الوظيفية المتماثلة في الوحدات المختلفة ، فضلاً عما قد يقع من مشاكل عند انتقال العاملين من وحدة إلى أخرى مصطحين معهم أوضاعهم السابقة ليجدوا قواعد مختلفة تماماً في انتظارهم . والأفضل هو توحيد القواعد الرئيسية المتبعة في هذا الشأن .

المطلب الخامس

تجميع الفئات الوظيفية في مستويات

ينص القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام ، على مبدأ الترتيب الموضوعي للوظائف العامة في المادة الثانية من النظام المرافق له . فقد أوجبت تلك المادة أن يكون لكل مؤسسة أو وحدة اقتصادية جدول توصيف للوظائف والمرتبات يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ،

ومسؤولياتها ، والاشتراطات اللازمة توفرهما فيمن يشغلها ، وترتيبها في داخل أحد مستويات الجدول المراتبي . كما أجاز القانون إعادة ترتيب الوظائف بالمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها ، أو استحداث وظائف جديدة يستلزمها التطور الإداري ، بشرط المحافظة على النسبة المقررة بين الأجور ورقم الانتاج أو الأعمال (٢) .

وقد أورد النظام الجديد في مادته الثالثة أيضا شرط استيفاء المرشح لإحدى الوظائف الحالية لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها وفقا لجدول التوصيف ، ولكنه أكد الاستثناء الذي انتدعاه في اللائحة السابقة ، وهو جواز الإغناء من هذا الشرط بقرار من مجلس إدارة المؤسسة أو الشركة . بل إنه أعفى قرار مجلس الإدارة الصادر في هذا الشأن من موافقة الوزير المختص ، وجعل لمجلس الإدارة وحدة السلطة النهائية في الاستثناء .

وقد وضع القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ نظاما للمستويات الوظيفية يطابق النظام الذي وضعه القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ العاملين المدنيين بالدولة ، وإن كان يختلف عنه في أنه لم يشر إلى الفئات الوظيفية صراحة ، فقد تناوَلها ضمنا حين قسم كل مستوى إلى قسمين أو ثلاثة أقسام داخلية تختلف من بعضها البعض من حيث قيمة العلاوة الدورية التي تقرر لكل قسم ، وهي تقسيمات مطابقة تماما للفئات الوظيفية الموجودة في قانون العاملين المدنيين من حيث بداية المربوط ونهايته ومقدار العلاوة . فضلا عن أنه من الوجهة العملية مازال نظام الفئات (بسمياتها الوقية) معمولاً به صراحة في وحدات القطاع العام

(١) مع ملاحظة ما سبق أن أورفناه عن إلغاء المؤسسات العامة وإنشاء قطاعات بدلا منها بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ، وهو ما يستلزم تعديل نصوص القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ لكي تتفق مع الأوضاع الجديدة ، وخاصة بعد انقضاء مهلة للشهور المصنة التي حددها المشرع لتنفيذ القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .

رغم عدم النص عليه في القانون (١) .

ولم يورد نظام العاملين بالقطاع العام الحدود الدنيا للمدد الواجب تجاوزها في كل فئة داخل نفس المستوى الوظيفي . مثلا قبل نظام العاملين المدنيين بالدولة إذ تركت سلطة تعديلها لمجلس إدارة الوحدة . على ألا تقل هذه الحدود الدنيا التي يرضاها مجلس إدارة الوحدة للانتقال من مستوى إلى آخر عن الحدود التالية :

المستوى	المؤهل أو الخبرة		
	مؤهل عال	مؤهل متوسط	خبرة
الإدارة العليا	١٥	٢٢	٣٠
المستوى الأول	٨	١٥	٢٣
المستوى الثاني	حديث	٧	١٥

ويستفاد من هذا النص أن العامل الذي لا يحمل أية مؤهلات ، أو يحمل مؤهلا يقل عن المتوسط ، يمكنه أن يصل إلى إحدى وظائف الإدارة العليا بعد خبرة ٣٠ عاما . وليس مفهوما كيف يسمح القانون لمن لا يحمل أية مؤهلات أن يصل إلى مستوى الإدارة العليا مهما طالبت مدة الخبرة التي يتمتع بها (٢) .

(١) ويبدو أن الغموض الذي لتسم به القانون من حيث عدم الإشارة إلى الفئات الوظيفية صراحة هو الذي دفع بعض الباحثين إلى الاعتقاد بأن المشرع قصد ترك مسألة تحديد عدد الفئات في داخل كل مستوى لتقوم به كل جهة على حدة وفقا لما يفسر عنه ترتيب الوظائف بكل منها . وهو استنتاج غير سليم في رأينا ، إذ لو كان المشرع يقصد ذلك لما عمد إلى تقسيم كل مستوى إلى عدد محدد من الأقسام من حيث قيمة الملاءة الدورية التي تتقرر لكل قسم ، وبما يماثل تماما تقسيمات الفئات الوظيفية الواردة في القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ . والرأي أن المشرع قصد الإبقاء على الفئات الوظيفية في قانون العاملين بالقطاع العام ولم يقصد إلغاؤها . وكان الأحرى بالمشرع أن يذكرها صراحة تفاديا لأي لبس . يراجع : مؤتمر دور المنظمة في رفع كفاءة العاملين بالحكومة والقطاع العام الذي عقده للجهاز المركزي للتنمية الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٤٣٩ .

(٢) وقد حددت المادة ٧٩ من النظام كيفية نقل العاملين إلى الوظائف

المطلب السادس

الترقية الموضوعية

نصت المادة الثانية من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ على أنه لا يجوز الترقية إلا لوظيفة عالية بالهيكل التنظيمي للمؤسسة أو الوحدة الاقتصادية وفي الوظيفة الأعلى مباشرة ، وبشرط أن يكون المرشح لترقية مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة . وتكون الترقية إلى وظائف المستوى الأول والثاني بالاختيار على أساس الكفاية . أما الترقية إلى وظائف المستوى الثالث فتكون بالاختيار أو الأقدمية في حدود النسب التي يحددها مجلس الإدارة . وبذلك وضع المشرع نظاما للترقية أكثر موضوعية من النظم السابقة عليه وأكثر انفتاحا مع مبدأ ترتيب الموضوعى للوظائف .

وما من شك في أن هذه القواعد الجديدة تعتبر محدودة من جانب المشرع ،

الجنيدة الواردة بالجدول وهي كالآتي :

- أ - ينتقل شاغلو الفئة الممتازة الميعنون بأجر ١٩٠٠ أو ٢٠٠٠ جنيها إلى الوظيفة ذات المربوط ١٤٠٠ - ١٨٠٠ جنيها .
 - ب - يعمل شاغلو الفئة الممتازة الميعنون بأجر ١٨٠٠ جنيها ، وكذلك شاغلو الفئة للعالية ، إلى الوظيفة ذات المربوط ١٤٠٠ - ١٨٠٠ جنيها .
 - ج - ينتقل شاغلو الفئة الأولى إلى الوظيفة التي يبدأ مربوطها ١٤٠٠ - ١٨٠٠ جنيها .
 - د - ينتقل العاملون بالفئات الثانية والثالثة والرابعة إلى المستوى الأول .
 - هـ - يعمل العاملون بالفئات الخامسة والسادسة والسابعة إلى المستوى الثاني .
 - و - ينتقل العاملون بالفئات الثامنة والتاسعة والعاشرة والحادية عشرة إلى المستوى الثالث .
- ويبدو واضحا أنه لا توجد مصيحات وظيفية موضوعية للفئات المختلفة بل تسمى ببدالية ونهاية مربوط المرتب المقرر لها . وهو وضع منتقد ، إذ لا يجب أن تكون المستويات الوظيفية مجرد درجات مالية لتحديد المرتب الذي يتقاضاه شاغلها .

لأنه تفضي على الترقية التي تقوم على أسس شخصية أو مادية دون حاجة حقيقية إليها ودون وجود أية وظيفة عالية تحتاج الإدارة إلى شغلها ، وتجعل من الترقية ترقية وظيفية فعلية قائمة على أسس موضوعية سليمة . كما أنها تعطى الترقية لمن يستحقها فعلا ويمكنه القيام بأعباء الوظيفة الأعلى ، بأن جعلت معظم الترقيات تتم بالاقتدار للكفاءة لا بالأقدمية المطلقة (فيما عدا نسبة محدد من الوظائف المادية الصغيرة التي تقوم على أعمال نظمية ، مما يجعل فرصة المنافسة في الكفاءة بين العاملين بها غير متيسرة) ، كما اشترطت استيفاء المرشح لمواصفات الوظيفة الأعلى .

هذا من ناحية النصوص القانونية الواردة في ذلك النظام . أما من ناحية التطبيق العملي ، فإنه يشهد بخلافات صريحة لتلك النصوص . إذ ما زالت الترقيات تتم بصفة عامة إلى درجات شخصية مع عدم وجود اشتراط وظائف خالية للترقية إليها . وهناك ترقيات تتم لاكثر من فئة في وقت واحد أو في أوقات متقاربة رغم ما يشترطه القانون من أن الترقية تكون للوظيفة الأعلى مباشرة ، كما يوجد تمايل على عدم استيفاء الموظف لمواصفات الوظيفة الأعلى بأن يتم نديه إليها ويؤجل قرار الترقية إلى أن يستوفي المواصفات المطلوبة ، وأخيراً هناك ترقيات عديدة تتم بالأقدمية المطلقة ، أو بالاقتدار لأسباب أخرى غير مسألة الكفاءة . كل ذلك يدل على أن القواعد السليمة موضع ، ولكن لارابة على التنفيذ (١) .

ورغم أن المشرع قد حدد في تلك المادة الضوابط والمعايير التي تتم على أساسها الترقية تفصيلاً ، فقد عهدت المادة المذكورة في فقرتها الأخيرة إلى

(١) وبالإرجوع إلى حركة للترقيات التي تتم سنوياً في أية مصلحة حكومية نستطيع ان نلمس بسهولة كيف تتم تلك الترقيات بصورة جماعية لا ارتباطاً بيننا وبين أعمال الوظائف أو الاحتياجات الحقيقية للعمل ، بل هي مجرد نقل لدرجات مالية أعلى تحقيقاً للمصالح المادية للموظفين . وما قولنا في الإصلاح والرسوب الوظيفي التي تتم سنوياً على مستوى الدولة كلها سوى صورة واضحة لذلك الأسلوب .

مجلس الإدارة بوضع تلك الضوابط والمعايير بحسب ظروف وطبيعة نشاط الوحدة . ولا شك أن سلطة مجلس الإدارة في هذا الشأن تكون محدودة جداً أما النصوص التفصيلية الصريحة التي وضعتها تلك المادة .

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنه قد صدر في سنة ١٩٧٨ قانون جديد لتنظيم شئون العاملين بالقطاع العام . وقد قام ذلك القانون بتقديم وظائف القطاع العام إلى تسع درجات وظيفية موازية للدرجات التسع التي أوردها القانون الجديد للعاملين المدنيين بالدولة ، وهي ست درجات من السادسة إلى الأولى ، ثم ثلاث درجات لوظائف الإدارة العليا .

وقد أقام ذلك القانون ترتيب وظائف القطاع العام على أساس موضوعي إلى حد كبير ، وهو ما كانت تقتضيه إليه القوانين السابقة من الوجهة العملية ، حيث كانت مسائل التمييز والترقية تتم على أساس قسمة الشهادات والفصل بين الدرجة والوظيفة . بينما ربط القانون الجديد بين الدرجة والوظيفة وأهم بموضوعية الترتيب ، حيث ربط بين كل درجة من الدرجات الوظيفية وبين المستويات الوظيفية التي يشغلها الحاصلون على تلك الدرجة مع توحيد المسميات الوظيفية بين شاغلي الدرجة الواحدة .

ومن ناحية أخرى فقد حدد قانون العاملين بالقطاع العام ١١ مجموعة وظيفية نصنف فيها وظائف هذا القطاع وهي :

١ - مجموعة وظائف الإدارة العليا وتشمل الوظائف التي تكون واجباتها ومسئولياتها القيام بمهام الإدارة العليا وتبدأ وظائف هذه المجموعة بدرجة مدير وتحتاج في شغلها تأهيلاً عالياً مناسباً حسب طبيعة العمل .

٢ - مجموعة وظائف الإنتاج وتشمل جميع وظائف الرقابة والإشراف أو المراجعة أو تقديم الخبرة أو تنفيذ العمليات والمراحل الإنتاجية الأساسية ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة الثالثة ويتطلب لشغلها تأهيلاً عالياً مناسباً حسب طبيعة العمل .

٣ - الوظائف التجارية وتشمل جميع الوظائف ذات الطبيعة المتخصصة في

أحد مجالات الشئون التجارية ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة الثالثة ، ويتطلب شغلها تأهيلاً علمياً مناسباً حسب طبيعة العمل مع توافر الخبرة في مجال العمل .

٤ — الوظائف المالية تشمل جميع الوظائف التي تكون واجباتها ومسئولياتها رقابة أو الاشراف أو تقديم الخبرة أو تنفيذ الأعمال ذات الطبيعة المتخصصة في أحد مجالات الشئون المالية ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة الثالثة ، ويتطلب شغلها تأهيلاً علمياً مناسباً وخبرة في مجال العمل .

٥ — وظائف التنمية الادارية ، وتشمل الوظائف الشئون الادارية وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة الثالثة ، ويتطلب شغل وظائفها تأهيلاً مناسباً وتوافر الخبرة في مجال العمل .

٦ — الوظائف القانونية ، وتشمل الوظائف المجالات القانونية ، وتبدأ وظائفها وفقاً لتنظيم وظائف الادارة القانونية المعتمدة للشركة ، وفي ضوء قانون الادارات القانونية بالقطاع العام .

٧ — المجموعة التخصصية لوظائف الأمن ، وتشمل جميع الوظائف التي تكون واجباتها ومسئولياتها الرقابة أو الاشراف أو القيام بالتنفيذ في مجال أو أكثر من مجالات الأمن ، وتبدأ من الدرجة الثالثة ، وتتطلب هذه الوظائف تأهيلاً مناسباً وخبرة في مجال العمل .

٨ — المجموعة الفنية المساعدة وتبدأ وظائفها بالدرجة الخامسة ، وتشمل جميع الوظائف التي تكون واجباتها الاشراف أو القيام بأعمال ذات طبيعة فنية أو أعمال مساعدة للأعمال المتخصصة ، ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة تأهيلاً فنياً حسب طبيعة العمل والخبرة .

٩ — الوظائف المكتبية ، وتبدأ هذه المجموعة بالدرجة الخامسة وتتدرج بهذا ذلك ، وتشمل الوظائف التي تتضمن القيد في القفار والسجلات بمختلف مجالات العمل بالشركة .

١٠ - مجموعة الوظائف الحرفية وتشمل جميع الوظائف التي تكون واجباتها ومسئولياتها ملاحظة أو تنفيذ أعمال ذات طبيعة حرفية تتطلب لدى جانب الاستخدام اليدوى استعمال آلاى ومعدات أو مواد عام ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة السادسة ويتطلب لشغلها الصلاحية والالام بالقراءة والكتابة والخبرة .

١١ - الخدمات المعاونة ويتطلب شغل وظائف هذه المجموعة الصلاحية والالام بالقراءة والكتابة وتشمل جميع الوظائف التي لا تتطلب سوى مجهود جسمانى دون حاجة لمهارات مهنية أو حرفية ، وتبدأ وظائف هذه المجموعة بالدرجة السادسة .

المطلب السابع

تقدير تهرمة الترتيب فى القطاع العام

تدل تهرمة ترتيب وظائف القطاع العام فى التطبيق العملى على وجود أخطاء كثيرة وسليات متعددة . ومن ذلك ما يلى (١) :

١ - قصر المهلة التى أعطيت للوحدات المختلفة لإنجاز عملية الترتيب ، مما

(١) راجع نموذجاً تطبيقياً لتجربة ترتيب وظائف القطاع العام فى مصر بكل ما اعترافاً من مشاكل وما أسفوت عنه من نتائج ، فى الدراسة الاستطلاعية التى قام بها باحثو للجهاز المركزى للتنمية الادارية على ترتيب وظائف شركة الناصر للجهاز الكهريائية والالكترونية (فيليبس اورينت سابقاً) ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وما بعدها .

وكذلك : مؤتمر دور القنطرة فى رفع كفاءة العاملين بالحكومة . ولقطاع العام ، الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، المرجع السابق ، ص ١٨١ وما بعدها . ودراسة عملية لتجربة ترتيب الوظائف بالقطاع العام فى نفس المؤتمر ، ص ٤٣٥ وما بعدها . وزكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة فى ادارة الأفراد والعلاقات الانسانية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧ وما بعدها . ومحمود مختار منصور ، رسالة دكتوراه للتخصص بجامعة باريس (الأصل للفرنسى) ، المرجع السابق ، ص ١١٠ .

أدى إلى إتمامها في معظم تلك الوحدات في عجلة ، دون إعطائها حقها من العناية والدراسة بالقدر الواجب .

٢ - عدم توفر الخبرات الإدارية والفنية ذات الدراية الكافية بعمليات ترتيب الوظائف ، مما اضطر المسؤولين إلى القيام بها بقدر كبير من الاجتهاد والعشوائية ، والجوء إلى أنصاف الحلول وإلى التقدير الشخصي بدلا من الاستناد إلى أسس علمية موضوعية دقيقة .

٣ - عدم البدء بحملة توعية لإدراية لموظفي القطاع العام ، لإحاطتهم بعمقولة عملية الترتيب وأهميتها للمصالح العام ولصالح الموظف معاً .

٤ - عدم مراعاة الدقة في جمع البيانات الضرورية لحطة الترتيب ، وعدم التزام بنائب الحياد في ملء نماذج الترتيب سواء من جانب الرؤساء أو المرؤسين .

٥ - عدم الالتزام بأسلوب موحد للترتيب في الوحدات المتشابهة ، بل تعددت أساليب الترتيب بتعدد الوحدات حسب الظروف التي كانت سائدة في كل وحدة على حدة قبل الترتيب حتى أن بعض الوظائف المتماثلة في الشركات التي تزاوُل أنشطتها متشابهة وتتبع مؤسسة عامة واحدة اختلفت مستوياتها بسبب اختلاف النظم التي كانت تخضع لها قبل الترتيب .

٦ - الاكتفاء بأبراز المجالات العامة والإعتماد الرئيسية والاشتراطات لكل مستوى بصفة عامة ، دون التعرض للدراسة التحليلية المفصلة للواجبات والمسؤوليات ومطالب التأهيل بالنسبة لكل وظيفة على حدة . مما أدى إلى عدم الدقة في تحديد الوظائف وإلى وضع العديد من الموظفين على وظائف لا يمارسون أعمالها فضلا . هذا فضلا عن وضع وظائف رئاسية مع وظائف تابعة في درجة واحدة ، ووضع وظائف تابعة في مستوى أعلى من وظائف رئاسية ، ووضع وظائف ذات صغوبات ومسؤوليات متشابهة في درجات مختلفة والمكس . ومن جهة أخرى حددت مسميات مختلفة للوظائف المتماثلة ، ومسميات أخرى لآعلاقة لها بأعمال الوظيفة أو يستوها ، ومسميات لوظائف إشرافية لا تتحمل معنى الإشراف ، إلى غير ذلك من مفارقات .

٧ - المخالفة في تصوير حجم الهيكل الوظيفي للوحدة ، تبريراً لخلق العديد من الوظائف الإدارية وزيادة سلطات العاملين على إدارة الوحدة .

٨ - الانحصار - في مجال مطالب التأميل - على عنصرين فقط ، وهما المؤهل الدراسي ومدى الخبرة العملية ، حيث وضع جدول موحد للمعرفة النظرية والخبرة العملية بشكل إجمالي وبصورة تقديرية دون الاهتمام بالعناصر الأخرى للتأهيل ، بل ودون الاهتمام بنوعية المؤهل الدراسي ومدى اتفاهه مع أعمال الوظيفة ، ومدى ما اكتسبه الموظف فعلاً من معلومات وخبرات حقيقية ومن قدرات ومهارات مختلفة قد لا يعبر عنها مؤهله الدراسي أو مدة خدمته تمييزاً صادقا .

٩ - العناية - عند تسوية حالات العاملين بالقطاع العام تطبيقاً لنظام الترتيب - بالنواحي الشخصية وإرضاء العاملين ومعاملتهم حتى ولو تعارض ذلك مع موضوعية الترتيب ، فضلاً عن التأثير بأرضائهم التي كانت قائمة بالفعل قبل الترتيب كراكمهم الوظيفية ومراتبهم وأقدمياتهم وغير ذلك .

١٠ - ونضيف إلى ذلك أن المشرع فرض على جميع وحدات القطاع العام مسبقاً جدولاً للفئات الوظيفية يتضمن عدداً محدداً من الفئات ، بما اضطر تلك الوحدات إلى الالتزام بها ولو لم تكن متفقة مع طبيعة الهيكل التنظيمي لوظائفها ، واضطرت بالتالي إلى تجزئة وظائفها إلى مستويات متعددة دون حاجة حقيقية إليها ، أو إلى اختلاف وظائف شكلية لمجرد تكملة للسلسل الوظيفي للوحدة .

١١ - ومن جهة أخرى فإن محاكاة الأسلوب الأمريكي في الترتيب القائم على المخالفة في التخصص الدقيق وفي تمدد الفئات الوظيفية لم يكن متفقاً مع طبيعة الوظيفة العامة في مصر .

١٢ - وأخيراً فإن عدم قيام الوحدات المختلفة بتطوير نظام الترتيب بها بما يتلاءم مع التطور المستمر في ظروف العمل في الهيكل التنظيمي للوحدة وطبيعة نشاطها ، قد أدى إلى جمود نظام الترتيب بها ، وبخلافه عن مسايرة ذلك التطور ،

بحيث صار عبئا طويلا وعبئا في سبيل تقدمها ، بدلا من أن يكون عنصرا من عناصر ذلك التقدم كما هو مقترض .

هذا وقد عينت المؤتمرات والدراسات التي أجريت في مصر لبحث موضوع ترتيب وظائف القطاع العام بتقديم المقترحات والحلول التي يمكن الأخذ بها لانتفاء على تلك السليبات ، فأوصت بما يلي (١) :

(١) اتباع الأسلوب العلمي في دراسة الوظائف وترتيبها وتقويمها (٢) .

(ب) وضع هيكل تنظيمي لكل وحدة يتضمن تقسيما دقيقة لأقسامها ، وتحديد واضحا لاختصاصات كل قسم ، بحيث يعتبر الهيكل تمبرا صادقا من الاختصاصات الحقيقية للوحدة وطبيعة مسئولياتها وظروف العمل بها ، وعن

(١) راجع على سبيل المثال : مؤتمر دور المنظمة في رفع كفاءة العاملين بالحكومة والقطاع الخاص ، المرجع للسابق ص ١٨٦ ، ٤٤١ ، ٥٧٧ وما بعدها . وكذلك . محمود مختار محمد منصور ، المرجع للسابق ، ص ١١٠ . وما بعدها من الأصل للفرنسي ، ص ١٣٤ وما بعدها من الترجمة العربية .

(٢) ومع ذلك ينادي أحد الباحثين - على خلاف هذه التوصية - بتحرير القطاع العام من تسلط المفهوم العلمي ، للترتيب ، ومن غير المفهوم كيف يمكن التخلص من المفاهيم العلمية وللجوء الى مفاهيم غير علمية ؟ . راجع للترجمة العربية لرسالة محمود مختار محمد منصور ، المرجع للسابق ، ص ١٣٧ . ولم يورد الباحث تلك التوصية نصا في الأصل للفرنسي للرسالة ، ولكنه نادى في ص ٤٢٩ منها بتحرير القطاع العام من تسلط « الأسلوب الأمريكي » في الترتيب وعدم الالتزام بذلك الأسلوب المقدر التزاما حرفيا واتباع نظام أكثر بساطة ومرونة . وقد كان الباحث موقفا في الأصل للفرنسي ، ولكن جانبه التوفيق في الترجمة العربية التي أعدها بنفسه ، ولم يوضح بها ما يقصده بالتحرر من تسلط المفهوم العلمي للترتيب سوى قوله « ... » عن طريق نقل تجارب الشركات الأمريكية نقلا حرفيا ، . وليس ثمة ارتباط بين اتباع المفهوم العلمي وبين النقل الحرفي لتجارب الشركات الأمريكية ، فاتباع المفهوم العلمي لا يعني بالضرورة نقل تجارب الآخرين نقلا حرفيا ، بل إن الأسلوب العلمي يحتم تطوير تجارب الآخرين بما يتفق مع الظروف المحلية للسائدة .

التدرج الهرمي لوظائف الوحدة من القاعدة إلى القمة ، مع إعطاء كل وظيفة إسمه
يسير بدقة عن أعمالها ومستوياتها .

(ج) عدم إنشاء وظائف جديدة إلا بناء على حاجة حقيقية إليها ، وعدم
تعيين موظفين جدد إلا بقدر عدد الوظائف الحالية ، وأن يتفق عدد موظفي
كل قسم مع كمية العمل به .

(د) توفير الخبرات والتدريب والدراسة اللازمة للأفراد القائمين بعملية
ترتيب الوظائف وعند دورات تدريبية تخصصية للعاملين في مجالات الترتيب
يهدف تنمية قدراتهم ورفع كفاءتهم .

(هـ) وضع خطة شاملة لتوعية جميع العاملين بنظام الترتيب ، وشرح أساليبه
وأهدافه ومزاياه ، مع إسهام أجهزة الإعلام المختلفة بالقوة في حملة التوعية .

(و) تزويد وحدات التنظيم والإدارة في مختلف أجهزة الدولة بالعدد
الكافي من الموظفين المؤهلين المتدربين .

(ز) نماوسة الجهاز المركزي للتنمية الإدارية لادبره في مجال ترتيب الوظائف
العامة بشكل أكثر جدية وأكبر تأهيلاً ، مع قدر أكبر من المتابعة والرقابة .

(ح) إصدار كتيبات ومنشورات لتوضيح معنى الترتيب وأهدافه ، وتوحيد
مفاهيمه ومصطلحاته في كافة الوحدات ، مع العمل على نشر مواصفات الوظائف
ومتطلباتها على أوسع نطاق ممكن ، بحيث تكون في متناول جميع العاملين المدنيين بالدولة .

(ط) إسناد مسؤولية الإشراف على عملية ترتيب الوظائف إلى أحد شاغلي
وظائف الإدارة العليا بكل وحدة إدارية ، وذلك ضماناً لجديتها وسلامتها
ولاجرائها بمبدأ تام .

(ي) إعادة ترتيب وظائف القطاع العام على أساس من الظروف الواقعية
السائدة ، دون الاكتفاء بالدراسة النظرية البحث ، ودون اقتباس النظم السائدة
في الدول الأخرى بحذافيرها ، بغير مراعاة الظروف المحلية .

(ك) عدم التعامل مع الموظفين بلغة القضاة والدرجات ، والتعامل معهم
بلغة الوظائف .

(ل) وضع نظام ثابت للراجعة الدورية المستمرة لنظام ترتيب الوظائف ، ومطابقته بالواقع الفعلي أولاً بأول ، تضادياً لجود النظام ، وتحقيقاً لتطوره المستمر .

المبحث الثاني

الفئات المستثناة

المواد بالفئات المستثناة في هذا المجال هو تلك الجهات التي لا يخضع العاملون بها لقوانين العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام رغم اعتبارهم موظفين عموميين بل يخضعون لقوانين خاصة تنظم شؤون توظيفهم ، ولا تسرى عليهم أحكام القانون العام للدولتين إلا فيما لم تنص عليه قوانينهم الخاصة ، وهم لهذا يخضعون لنظام ترتيب خاصة بهم تختلف عن نظام الترتيب العام وتستحق دراسة مستقلة .

وقد نصت المادة الأولى من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن أحكامه لا تسرى على العاملين الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين خاصة فيما نصت عليه تلك القوانين . كما ورد نص مشابه لذلك النص في جميع قوانين العاملين السابقة ، وله نص مشابه أيضاً في معظم قوانين التوظيف في مختلف الدول كما عرضنا آنفاً .

ولا يعني إخضاع هذه الفئات لقوانين خاصة عدم اعتراف المشرع للعاملين بها بصفة الموظف العام ، ولكنه يرى أن الطبيعة الخاصة التي تتميز بها تلك الفئات وتكوين الهيكل التنظيمي الذي يضمها ، ونوعية الأعمال والمسؤوليات التي تتولاها ، كل ذلك يستوجب إخضاع العاملين بها لقواعد مستقلة تحررهم من قيود العمل الحكومي ، وكادر خاص يتفق مع ظروف المهنة التي ينسبون إليها ، وأسلوب معين ترتب به وظائفهم بما يتناسب مع طبيعة ونوعية أعمالهم .

ورغم أن المشرع ينص عادة على إخضاع العاملين بتلك الفئات لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة فيما لم تنص عليه القوانين الخاصة بهم ، إلا أنه يندر - في الواقع الممل - اللجوء إلى قانون العاملين في أمر من أمور تلك الفئات ، نظراً لأن القوانين الخاصة بها تقوم عادة بتنظيم جميع شؤونها تنظيمًا

شاملا ومنفصلا ، بما لا يدع مجالا للرجوع إلى قانون العاملين إلا في أحواله قليلة جدا .

وقد توسع المشرع في استثناء العديد من فئات الموظفين العموميين من الخضوع لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة وأعضاءهم لنظم قانونية خاصة بهم ، حتى أصبحت هناك كادرات متعددة إلى جانب الكادر العام .

ومن الفئات التي تخضع لنظم قانونية خاصة^(١) : السلطة القضائية - مجلس الدولة - إدارة قضايا الحكومة - النيابة الإدارية - الرقابة الإدارية - المحكمة العليا - الإدارات القانونية بأجهزة الدولة المختلفة - هيئات التدريس بالجامعات والمعاهد العليا - المركز القوي للبحوث - المركز القوي للبحوث الاجتماعية والجنائية - المعهد القوي للتنمية الإدارية - معهد التخطيط القوي - هيئة الطاقة الذرية - معهد بحوث البناء - مركز البحوث الزراعية - معهد علوم البحار - المناجم والمحاجر - هيئة الرقابة والبحوث الدوائية - السلك الدبلوماسي - السلك القنصلي - سلك التمثيل التجاري - القوات المسلحة - الشرطة - الأجهزة المركزية للتنمية الإدارية والمحاسبات والاحصاء والتمديد والتمير - مجلس الشعب - هيئة قناة السويس - هيئات الاذاعة والتليفزيون والمرح والموسيقى والسينما . وغيرها .

ونحن لا نحبذ هذا الاتجاه النوسمي في الخروج على القانون الاساسي لوظيفة العامة ، حتى لا يصبح الأصل هو الخضوع لنظم قانونية خاصة والاستثناء هو الخضوع للقانون الاساسي ، ويجب أن يظل الاستثناء في أضيق الحدود ، كما يجب أن يقتصر على القواعد القانونية التي تستلزمها طبيعة العمل بكل قطاع . على أن يظل العاملون خاضعين للقانون الاساسي في كل ماعدا ذلك من قواعد .

(١) المقصود بطبيعة الحال هو الأعضاء للفنيون العاملون بتلك الهيئات دون الموظفين الإداريين والكتابيين والعمال ، ولذين يخضعون لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة في كل ما يتعلق بشئون توظيفهم ، وذلك بالنسبة لغالبية تلك الفئات .

وسوف نقسم دراستنا للفئات المستتاة إلى مطلبين ، كي ندرس في أولها
الخصائص المشتركة للفئات المستتاة بصفة عامة ، وندرس في الثاني الخصائص المميزة
لبعض تلك الفئات بصفة خاصة ، وقد اخترنا من فئات المدنية على سبيل المثال
هيئات التدريس بالجامعات ، كما اخترنا من الفئات العسكرية هيئتي القوات
المسلحة والشرطة .

المطلب الأول

الخصائص المشتركة للفئات المستتاة

هناك خصائص مشتركة تجمع بين معظم الفئات المستتاة في مصر ، ويمكن
لجمال هذه الخصائص فيما يلي :

أولاً : اتباع الأسلوب الشخصي :

وضعت غالبية النظم المتعلقة بهذه الفئات على أساس نظام المهنة الدائمة الذي
تمتعه الدول الأوروبية ، باعتبار أنها جميعاً من المهن الدائمة المستقرة وليست مجرد
أعمال عارضة أو مؤقتة ، وهو وضع طبيعي يتناسب مع أهمية تلك النظم .
ومطلوبة ما يتحملة العاملون بها من مسؤوليات لا يجوز معها أن تكون أعمالهم
عارضة ، مما دفع الولايات المتحدة فاتها والدول التي تطبق النظام الأمريكي إلى
إخضاع بعض تلك الكادرات لنظام المهنة الدائمة ، خروجاً على القاعدة العامة
السائدة هناك ، وهي تأقيت شغل الوظيفة العامة .

ويضاف إلى ذلك أن ترتيب وظائف معظم تلك الفئات يقوم - من الناحية
العملية - على أساس مؤهلات العاملين بها ومطروفرهم الشخصية ، لا على أعمال الوظائف
وما تتضمنه من صعوبات ومسؤوليات (١) . هذا فضلاً عن أن إنشاء تلك النظم لم يقرن

(١) وينعكس أثر ذلك على اختيار المرشحين لشغل وظائف الكادرات
الخاصة . فغالظ تلك الوظائف - وخاصة وظائف أجنى الدرجات - يتم
الاختيار لشغلها من بين أولئل للخريجين في الجامعات ، مع الاكتفاء بمقد
مقابلات شخصية أو اختبارات عامة لهم . ولا يتم الاختيار على أساس قوفر
مواصفات موضوعية أو متطلبات تأهيل أو خبرات تخصصية ترتبط بأعمال
الوظيفة ذاتها ، أو التدريب للسابق على أعمالها .

بأي تحليل علمي أو توصيف موضوعي شامل لوظائفها . وذلك بالرغم من أن الأساس النظري الذي أقيمت عليه تلك النظم قد وضع ليكون أساساً موضوعياً صالحة للفرقة بين المستويات الوظيفية المختلفة تفرقة قائمة على ما تتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسؤوليات .

وليس أدل على قيام معظم الثنائات المستتاة على الأسلوب الشخصي في الترتيب من أن القوانين والوائح المنظمة لشئون العاملين بها لم تعرض لترتيب وظائفها ترتيباً موضوعياً حسب ما تتضمنه من أعمال ، أو لإجراء تحليل على اختصاصات وواجبات كل وظيفة ، كما لم تتضمن تعديلاً واضحاً ودقيقاً لطبيعة أعمال كل مستوى وظيفي ، أو مواصفات الوظائف التي تندرج تحته ، أو اشتراطات التأهيل الموضوعية الواجب توفرها فيمن يشغل وظائفه . وكل ما ورد بها من اشتراطات التأهيل هو مستوى المؤهلات الدراسية مدة الخبرة العملية (شأنها في ذلك شأن نظام الترتيب العام) .

ومن آثار ذلك أن المسميات الوظيفية في الثنائات المستتاة لا تعتبر مسمياً دقيقاً عن اختصاصات وواجبات الوظيفة ، وليس ثمة ارتباط أو تلازم بين المسمى الوظيفي وبين ما يمارسه شاغل الوظيفة من أعمال ، بما يدل على أن فكرة الدرجات المالية ، هي المسيطرة أيضاً على غالبية تلك النظم ، إذ تعبر الدرجة عن مرتب معين لشاغل الوظيفة ، دون أن تعبر بالضرورة عما يتحمله من مسؤوليات . ومن ذلك أنه توجد في السلك القضائي على سبيل المثال وظيفة رئيس محكمة ابتدائية . وقد خصصت الوظيفة بحكم تسميتها لمن يتولى رئاسة إحدى المحاكم الابتدائية بالفعل وتتحمل أعباءها الوظيفية . إلا أن الواقع يخالف ذلك ، إذ قد تعطى هذه الدرجة لقاض لا يرأس أية محكمة ، مجرد إعطائه الفرصة في التمتع بالمزايا المادية لتلك الوظيفة بعد أن سمحت له أقدميته بالحصول عليها ، رغم عدم وجود منصب شاغل لرئاسة إحدى المحاكم الابتدائية القائمة (٢) . وهذا هو ما يمكن

(١) الجريدة الرسمية ، للعدد رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ ، للصادر بتاريخ ٥ أكتوبر سنة ١٩٧٢ ، ص ٥٨٦ وما بعدها .
والعدد رقم ١١ لسنة ١٩٧٦ ، للصادر بتاريخ ١١ مارس سنة ١٩٧٦ ، ص ١٨٦ وما بعدها .

أن يقال أيضا بالنسبة لوظيفة «سفير» ، بالسلك الدبلوماسي ، ووظيفة «لواء» ، بالقوات المسلحة ، ويستر هذا الوضع مماثلا تماما لما يحدث في ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة متمثلا في إعطاء درجة «وزير» أو «وكيل وزارة» ، لأشخاص لا يتولون حقيقة أعباء الوظيفة التي تعبر عنها تلك المسميات الوظيفية .

كما يوجد في نظام هيئة الشرطة أمثلة أخرى لقلبة الأسلوب الشخصي في مجال ترتيب وظائفها . من ذلك أن المادة ١٠٣ من ذلك النظام تجيز ترقية أمناء ومساعدى الشرطة إلى رتب الضباط في حالة حصولهم على ليسانس الحقوق ، وبشرط قضاء مدة خدمة معينة في هيئة الشرطة (١٠ سنوات بالنسبة لأمناء الشرطة ، ١٥ سنة بالنسبة لمساعدى الشرطة) . كما تجيز ترقية مساعدى الشرطة وضباط الصف والجنود إلى رتب أمناء الشرطة في حالة حصولهم على شهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها ، وبشرط قضاء مدة خدمة هيئة الشرطة لا تقل عن خمس سنوات . وفي جميع تلك الأحوال يحتفظ المرقى بمرتبه السابق ولو كان يجاوز بداية مربوط الرتبة الجديدة (٧) .

ومن الواضح من نص تلك المادة أن المشرع يهتم أساساً بالمؤهلات الدراسية لرجل الشرطة وأقدميته ، ويجعل منها الأساس في تربيته من كادر إلى كادر آخر ودون أن يتعرض لآية شروط تتعلق بمواصفات الوظيفة أو ما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات ، أو ما تستلزمه أعمالها من متطلبات تأهيل موضوعية ، وذلك بالرغم من الاختلاف الكبير المفترض وجوده بين اختصاصات وواجبات كل من جنود الشرطة ومساعدىها وأمائها وضباطها . هذا فضلا عن اهتمام المشرع بضرورة الاحتفاظ لرجل الشرطة بمرتبه بصفة شخصية في هذه الحالة ، رغم أنه قد يكون أكبر من المرتب المخصص للرتبة الجديدة التي يرقى إليها .

(١) الجديدة الرسمية ، العدد رقم ٦٧ لسنة ١٩٦٤ ، للصادر بتاريخ ٢٢ مارس سنة ١٩٦٤ ، ص ٥٨٣ وما بعدها .
وكان القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ يجيز ترقية مساعدى الشرطة أيضا إلى ضباط حتى رتبة النقيب ، ثم جاء القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ فألغى ذلك النص ، وحرم مساعدى للشرطة من حق الانتقال إلى كادر للضباط إلا في حالة حصولهم على ليسانس الحقوق وبشروط معينة .

وما يقال بالنسبة للسلطة القضائية أو هيئة الشرطة يمكن أن يقال أيضاً بالنسبة لتأليية نظم الفئات المستتاة، إذ توجد أمثلة عديدة تدل على أن معظم تلك النظم تتبع الأسلوب الشخصى البحث فى ترتيب وظائفها، وتعتمد على مؤهلات الموظفين وأقدسياتهم وظروفهم الشخصية أكثر من اعتمادها على أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات (لا يكاد يستثنى من ذلك سوى نظام هيئات التدريس بالجامعات الذى يميل لسيانحو الأسلوب الموضوعى كما سيرد فيما بعد).

وتؤكد هذه الأمثلة إحدى السليات التى تتميز بها نظم ترتيب الوظائف العامة، وهى أن الفئات الوظيفية ما زال ينظر إليها فى مصر على أنها مجرد درجات مالية يؤدى الحصول عليها إلى تحقيق زيادة فى المرتب، دون النظر إلى أعباء الوظيفة ذاتها، رغم ما تقول به النشريات والقرارات من أننا بدأنا فى مرحلة ترتيب الوظائف ترتيباً موضوعياً خالصاً منذ صدور قانون العاملين المدنيين بالقوة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤. وهو عيب يجب على المشرع أن يتقاده فى النظم الخاصة، حيث تكون مثالية أكثر وضوحاً وأكبر تأثيراً منها فى نظام الترتيب العام، نظراً لضخامة مسئوليات العاملين بتلك النظم وحساسية المرافق التى يعملون بها.

ثانياً : تحديد المسميات الوظيفية :

لم يلعب فى ترتيب وظائف الفئات المستتاة الأسلوب الذى اتبع فى قوانين العاملين المدنيين بالقوة، وهو تقسيمها إلى عدد معين من الفئات ذات المسميات الرقية (كالقوة العائرة والتاسعة والثامنة، أو المستوى الثالث والثانى والأول وهكذا) أو المسميات المقترنة بالربط المالى (كالقوة ٢٤٠ - ٧٨٠ جنيتها مثلاً) بل قسمت إلى مسميات وظيفية ذات دلالة موضوعية تعبر عن مضمون الوظيفة وما يجب أن تحتويه من أعمال. إذ يتضمن ترتيب وظائف السلطات القضائية التسميات الوظيفية التالية وذلك فى مجال القضاء العادى : معاون نيابة - مساعد نيابة - وكيل نيابة - قاض - رئيس محكمة ابتدائية ب - رئيس محكمة ابتدائية ا -

ج ٢١ - ترتيب الوظائف

مستشار محكمة النقض أو محاكم الاستئناف - نائب رئيس محكمة الاستئناف -
رئيس محكمة استئناف - نائب رئيس محكمة النقض - رئيس محكمة النقض .

كما يتضمن ترتيب وظائف السلطة القضائية في مجال النيابة العامة المحميات
الآتية :

معاون نيابة (٢) - مساعد نيابة - وكيل نيابة - وكيل نيابة فئة متازة - رئيس
نيابة فئة ب - رئيس نيابة فئة أ - محام عام - محام عام أول - النائب العام .
ويتضمن ترتيب وظائف القضاء الإداري المستويات التالية (٢) : مندوب
مساعد - مندوب - نائب - مستشار - مساعد فئة ب - مستشار مساعد فئة أ -
مستشار - وكيل مجلس الدولة - نائب رئيس مجلس الدولة - رئيس مجلس
الدولة .

بينما يتضمن ترتيب وظائف النيابة الإدارية الوظائف الآتية : مساعد نيابة
إدارية - وكيل نيابة إدارية - وكيل نيابة إدارية فئة متازة - رئيس نيابة إدارية
فئة ب - رئيس نيابة إدارية فئة أ - وكيل عام - وكيل عام أول - مدير النيابة
الإدارية .

هذا في حين أن ترتيب وظائف إدارة قضايا الحكومة يتضمن الوظائف
التالية : مندوب مساعد - مندوب - محام - نائب - مستشار مساعد - مستشار -
وكيل إدارة قضايا الحكومة - رئيس إدارة قضايا الحكومة (٢) .

(١) ولا يستمر شاغل وظيفة « معاون النيابة » ، عضواً في النيابة العامة ،
ولكنها من الوظائف المعاونة التي تمهد للتحتاج بعضوية النيابة العامة .
وكان قانون السلطة القضائية السابق رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٩ قد نص على إلغاء
وظيفة معاون النيابة . ثم أعيدت من جديد بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ .
كما حلت نفس النشء بالنسبة لوظيفة « مندوب مساعد » ، بمجلس الدولة .
(٢) للجريدة الرسمية ، للعدد رقم ١١ لسنة ١٩٧٦ ، للرجوع السابق .
ص ١٨٦ وما بعدها .

(٣) جميع نظم الترتيب الخاصة بوظائف السلطات القضائية واردة في
المتن بعد تعديلها بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٧٦ ، للصابر بتاريخ
٣ مارس ١٩٧٦ ، وهو أحدث التعديلات التي أدخلت على تلك النظم .

كما توجد في المحكمة العليا وظائف : مستشار المحكمة - ونواب رئيس المحكمة - ورئيس المحكمة (١).

وقد اتبعت نظم ترتيب وظائف كل من هيئات التدريس بالجامعات والسلكن الدبلوماسي والقنصل والقوات المسلحة والشرطة وغيرها ، نفس الأسلوب في الترتيب حيث لجأت إلى استخدام [نسميات الوظيفية ذات المدلول بدلا من] الفئات المالية المرفقة .

ويتم ترتيب تلك النسميات في تسلسل تصاعدي موحد ومتدرج تدريجيا طبيعيا من أدنى الوظائف إلى أعلاها دون حواجز فاصلة بينها ، ودون أن تجمع في مجموعات منفصلة تؤدي إلى نوع من الانفصال غير المرغوب فيه بين فئات الموظفين . وخاصة في حالة اختلاف شروط الالتحاق أو مستوى المربب اختلافا واضحا بين كل مجموعة وأخرى . لذا تعتبر هذه الخاصية ميزة هامة من مزايان نظم الفئات المستنتاة . تحقق لتلك النظم قدراً كبيراً من المرونة وسهولة الاترى بين مختلف الوظائف ، كما تحقق قدراً كبيراً من التفاعل والتعاون بين مختلف المستويات الوظيفية دون حساسيات أو قيود .

ومن جهة أخرى فإن الاستعانة بالنسميات الوظيفية التي تعبر عن طبيعة أعمال الوظائف (أو من المفروض أنها كذلك) هو إجراء أكثر موضوعية وأدق تمييزاً من أسلوب الفئات الرقية التي لا تغل على شيء ولا تستند إلى تفرقة موضوعية . وإن كان ذلك ينقصه أن تصبح نسميات وظائف الفئات المستندة بالفعل - لا بالتعريف فقط - معبرة تمييزاً موضوعياً دقيقاً عن اختصاصات وواجبات محددة .

ثالثاً : الإشراف في عدد المستويات الوظيفية :

يجب معطام نظم الفئات المستنتاة الإشراف في تحديد المستويات الوظيفية

(١) راجع نصوص جميع تشريعات الهيئات القضائية بمصر في ملحق مجلة للحاماة ، للسنة ٥٦ ، المعدادن الثالث والرابع ، مارس وأبريل سنة ١٩٧٦ . وكذلك في مجموعة قوانين للسلطة القضائية ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، للقاهرة ١٩٧٠ ، ١٩٧٢ .

التي تتضمنها نظم ترتيب وظائفها ، إذ يصل في بعضها إلى أحد عشر مستوى وظيفيا ، وهو عدد مغالى فيه وليس ثمة ما يبرره .

ذلك أن نظم ترتيب وظائف السلكين الدبلوماسي والقنصلي تنقسم ، على سبيل المثال ، إلى أحد عشر مستوى وظيفيا للسلك الدبلوماسي ، وثمانية مستويات للسلك القنصلي (١) . إذ يضم السلك الدبلوماسي وظائف ملحق ، وسكرتير ثالث ، وسكرتير ثان ، وسكرتير أول ، ومستشار من الدرجة الثانية ، ومستشار من الدرجة الأولى ، ومندوب فوق العادة ووزير مفوض من الدرجة الثالثة ، ومندوب فوق العادة ووزير من الدرجة الثانية ، ومندوب فوق العادة ووزير مفوض من الدرجة الأولى ، وسفير فوق العادة مفوض من الدرجة الثانية ، وسفير فوق العادة مفوض من الدرجة الأولى (أو سفير بدرجة ممتاز) .

ويضم السلك القنصلي وظائف سكرتير قنصلية ، وثالث قنصل ، وقنصل مساعد ، وقنصل من الدرجة الثانية ، وقنصل من الدرجة الأولى ، وقنصل عام ، وسفير فوق العادة مفوض من الدرجة الثانية ، وسفير فوق العادة مفوض من الدرجة الأولى (أو سفير بدرجة ممتاز) (٢) .

كما أن نظم ترتيب الوظائف القضائية - كما وضع بما سبق وفيما عدا وظائف المحكمة العليا التي تنقسم بالبساطة بطبيعتها - تتضمن عددا من المستويات الوظيفية

(١) يخضع العاملون بالسلكين الدبلوماسي والقنصلي لأحكام القانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ الصادر بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٤ ، يراجع نظام السلكين الدبلوماسي والقنصلي ، للهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ٤ وما بعدها . وتطبق الجمهورية العراقية نظاما لترتيب وظائف السلكين الدبلوماسي والقنصلي مشابهها للنظام المصري . راجع : المنظمة العربية للعلوم الادارية (توليفين للخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية) المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص ٤٢ وما بعدها . وكذلك : فاضل عوني ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .

(٢) والوظيفتان الأخيرتان هما أصلا من وظائف السلك الدبلوماسي ، ولكن يجوز ترقى شاغلي وظائف السلك القنصلي إليهما بعد الوصول إلى وظيفة قنصل عام . ولهذا فوظائف السلك القنصلي أصلا أكثر بساطة في ترتيبها وأقل عددا من وظائف السلك الدبلوماسي .

يتراوح بين ثمانية وأحد عشر مستوى (١).

ونحن نفضل دائما اختصار عدد المستويات الوظيفية بحيث لا يتجاوز سبعة على الأكثر ، وذلك تبسيطا للنظام ، وتحقيقا لنوع من التقارب بين أدنى المستويات وأعلىها ، وتلافيا للتناقض الذي قد ينشأ من وجود هوة سحيقة بينهما كما أنه من العسير - مع الإصراف في عدد المستويات الوظيفية - التوصل إلى وضع فوارق واضحة ومحددة بينها من حيث درجة صعوبة العمل أو مدى مسئولية شاغله . يضاف إلى ما سبق أن الإصراف في عدد المستويات الوظيفية يعسر الموظف بتعدد الحواجز والعقبات التي يعترض عليه أن يجتازها حتى يستطيع الوصول إلى قمة التسلسل الوظيفي ، مما يربط آثارا سلبية على نفسية الموظف وسلوكه .

وابتداء : إيراد الأحكام التفصيلية :

تدبر التشريعات التي تحكم نظم الفئات المستتاة بأنها تناول أدنى التفاصيل المتعلقة بشئون العاملين الخاضعين لها . فهي تشرع في جميع الأمور تفصيليا بحيث لا يحتاج الأمر للرجوع إلى القانون العام للموظفين أو إلى أي قانون آخر . بل إنه قد يمكن الاستثناء عن أية مذكرات تفسيرية أو لوائح تنفيذية تلحق بالقانون حيث لا تترك مجالاً لأي خلاف في التفسير أو تفاصيل في التطبيق إلا في القليل من

(١) وكان عدد المستويات الوظيفية قبل صدور القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٧٦ يفوق عددها في النظام الحالي للسلطات القضائية والولرد في الزمن . ثم جاء ذلك القانون واختصر تلك المستويات بإدماج بعضها في البعض الآخر ، كما دمج وظيفتي وكيل نيابة ممتاز فئة ب ١ ، في فئة واحدة ، وإدماج وظيفتي « قاضي ب » و « قاضي أ » في فئة واحدة ، وإدماج وظيفتي « نائب فئة ب » و « نائب فئة أ » بمجلس الدولة في فئة واحدة أيضا . ورغم ذلك فما زال عدد المستويات الوظيفية في نظام السلطات القضائية في حاجة إلى مزيد من التبسيط . وعلى العكس من ذلك نجد أن وظائف النيابة الإدارية في ظل قانون انشائها رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ تنقسم بالبساطة وقلة عدد المستويات الوظيفية ، حيث كانت تنقسم إلى ستة مستويات فقط ، ثم جاء القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧٣ ، ١٧ لسنة ١٩٧٦ فزالا من عدد المستويات الوظيفية إلى ثمان .

الأمر، وهو ما لم يجر عليه العرف التشريعي في أن يقتصر القانون على القواعد الرئيسية والخطوط العريضة للوضوح الذي يتأوله، تاركا التفاصيل للذكرات واللوائح التي تصدر لاحقا له .

ذلك أن قانون تنظيم الجامعات على سبيل المثال (١) . يتناول تفصيلاً تنظيم شئون كل فئة من فئات العاملين في حقل التدريس الجامعي على حدة ، من حيث أسلوب التعمين بها والشروط الواجب توفرها ونظام الإعلان عن الوظائف الخالية بها وإجراءات لحصص الإلتحاق العلي وواجبات شاغلي الفئة وحقوقهم ، وكل ما يتعلق بذلك من نقل وندب وإعارة وأجازات ومزريات وتأديب وعقوبات واستقالة ، إلى غير ذلك من أمور تفصيلية كان من المقرر أن تترك للائحة التنفيذية للقانون أو اللوائح الخاصة بكل جامعة على حدة لتنظيمها ، وقد جاء أثر ذلك واضحا على اللائحة التنفيذية للقانون التي تسكاد أن تكون مجرد تكرار لما ورد في القانون دون إضافات تستحق الذكر .

ونحن نجد في هذه الحالة أن يقتصر القانون على القواعد المشتركة التي تجمع بين مختلف فئات العاملين بالتدريس في الجامعات ، على أن تترك القواعد المنظمة لشئون كل فئة على حدة للوائح التنفيذية ، وذلك تحقيقا للمرونة وسهولة التعديل لتلك القواعد حسب متطلبات الجامعات ، دون اللجوء إلى الإجراءات التشريعية الطويلة التي يمر بها تعديل القوانين .

وما يقال عن قانون تنظيم الجامعات ينطبق أيضا على سائر نظم الفئات المستتاة .

كما أن تعرض نظم الفئات المستتاه لكل ما يتعلق بالعاملين الخاضعين لها من أمور لا يتوكل بحالا لقانون العام للموظفين للتدخل في شئونهم ، رغم أن ذلك القانون هو الأصل بينما ينظم الخاصة هو الاستثناء . وتقتصر على ذلك

(١) للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ، الصادر بتاريخ ١٠/١/١٩٧٢ ، المنشور بالجريدة الرسمية للحد رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ ، الصادر في ١٠/١/١٩٧٢ ، ص ٦٢٩ وما بعدها .

صراحة جميع قوانين العاملين المدنيين بالدولة ، حيث تقرر امتداد أثرها إلى العاملين الذين تنظم شئون موظفيهم قوانين خاصة فيما لم تنص عليه تلك القوانين كما أن بعض قوانين الفئات المستثناة ذاتها تنص على خضوع العاملين بها لقانون العاملين المدنيين بالدولة فيما لم يرد بشأنه نص في قوانينهم ولوائحهم (١) .
والأحرى بالمرشح أن يستبعد النص على الرجوع إلى القانون العام للموظفين ، طالما أنه يتناول النظم الخاصة بطريقة شاملة تغني عن الرجوع إلى ذلك القانون مما يجعل أعمال النص المشار إليه غير وارد عملا .

المطلب الثاني

المحاصر المميزة لبعض الفئات

توجد إلى جانب الخصائص المشتركة التي تجمع بين غالبية الفئات المستثناة ، خصائص أخرى تميز بعض تلك الفئات . وفيما يلي بيان ذلك بالنسبة لكل فئة :

أولا : هيئات التدريس بالجامعات (٢) :

تقسم وظائف هيئات التدريس بالجامعات بقدر من الموضوعية في ترتيبها . فالمستويات ليست مجرد درجات مالية تستهدف تحديد مرتبات شاغليها ، بل هناك اختصاصات معينة لشاغلي كل مستوى ، واختلافات حقيقية في المسؤوليات التي يتحملها كل منهم .

فهناك وظيفة «المعيد» وهي من الوظائف المعاونة لأعضاء هيئة التدريس التي لا يكلف شاغليها بتدريس مناهج معينة ، بل يتولى مسئولية الدروس العملية

(١) راجع على سبيل المثال للادة ١١٤ من نظام هيئة الشرطة ، القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ ، الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٤٥ تابع (ب) لسنة ١٩٧١ ، للصادر بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩٧١ .
(٢) للجريدة الرسمية ، العدد رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ ، للصادر بتاريخ ٥ أكتوبر سنة ١٩٧٢ .

والتطبيقية . وهناك وظيفة « المدرس المساعد » التي أنشئت لتكون مرحلة تمهيدية لن حلولها على درجة الماجستير للاتحاق بمؤهاتية التدريس ، بحيث يتفرغ شاعلمها للبحث العلمى حتى الحصول على درجة الدكتوراه . ثم يتدرج أعضاء هيئة التدريس تحت ثلاثة مستويات وظيفية وهي على التوالى : مدرس - أستاذ مساعد - أستاذ (١) .

وهم يكفون جميعاً بمسئولية مناهج دراسية متكاملة ، إلا أن هناك قدر محدود من الاختلاف فيما بينهم من حيث مدى ما يتحملونه من مسئوليات علمية وإدارية . ومن ذلك مثلاً أنهم يحمل المدرس لمسئولية الإشراف على رسائل الدكتوراه بصفة منفردة ، بينما يتحمل كل من الأستاذ المساعد والأستاذ تلك المسئولية . كما يختلفون هن بعضهم البعض من حيث عدد ساعات التدريس ومن حيث إمكانية تول المسئوليات الاشرافية والادارية بالكلية كرئاسة مجلس القسم أو وكالة الكلية أو المادة ، إلى غير ذلك من اختلافات .

ولا تعتبر الموضوعية هنا موضوعية كاملة بل محدودة ، فبالرغم من الاختلاف فى الاختصاصات بين كل وظيفة وأخرى ، فإن التمييز فى كادر الجامعات (فى أدنى درجات التمييز) لا يتم بناء على توفر اشتراطات تأهيل موضوعية محددة سلفاً ، بل يكفى للتمييز فى وظيفة المعيد الحصول على شهادة الليسانس أو البكالوريوس بتقدير مرتفع ، كما يكفى للتمييز فى وظيفة « مدرس مساعد » الحصول على شهادة الماجستير أو ما يعادلها ، ويكفى للتمييز فى وظيفة « مدرس » الحصول على درجة الدكتوراه . ثم تبدأ بعض العناصر الموضوعية فى التدخل لجرد المقابلة بين المتقدمين لشغل الوظيفة ، وذلك عن طريق فحص إلتايم العلمى وتقويمه .

(١) كانت توجد قبل صدور قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ وظيفة « أستاذ ذو كرسي » وكانت مقصورة على عضو واحد فى التخصص للوحد . ثم ألغيت لكتفله بوظيفة « أستاذ » التى يجوز أن يشغلها أكثر من عضو فى التخصص للوحد . كما أن وظيفة « مدرس مساعد » أضيفت فى هذا القانون بعد أن كانت ملغاة فى القانون السابق . وهاتعتديلان محدودان من المشرع اذ حققنا قدراً كبيراً من المرونة لنظام لترتيب الجامعى .

ولا يمكن لموضوعية الترتيب أن تكتمل ما لم توضع مواصفات تفصيلية لواجبات واختصاصات كل وظيفة ، ومتطلبات تأهيل موضوعية يلزم توافرها في شاغل الوظيفة وتتفق مع ما تتضمنه الوظيفة من واجبات واختصاصات ، وتراعى تلك المتطلبات بمنتهى الدقة في كل من يتقدم لفتح الوظيفة سواء بطريق التعيين أو الترقية ، أما مجرد الاعتماد على المؤهل الدراسي - مهما كان مستواه أو تقديره - أو على قضاء مدة خدمة معينة أو على عناصر شخصية بعث ، ففي ذلك اعتناء صريح على موضوعية الترتيب يقلل من مزاياه .

ومن المزايا التي تتصف بها نظم الترتيب الجامعية أيضا ، أنها تنقسم إلى عدد محدود من المستويات الوظيفية ، إذ لا يوجد سوى وظيفتان لمعايير أعضاء هيئة التدريس وثلاث وظائف لأعضاء الهيئة . وفي ميزة عامة تساعد على تحقيق البساطة والمرونة للنظام ، وتحقيق نوعا من التقارب والانسجام بين أساتذة الجامعات بمستوياتهم ، مما يؤدي إلى توثيق الروابط العلمية والأدبية بين أعضاء الهيئة الواحدة ، بعكس الحال فيما لو تعددت المستويات الوظيفية وتباعدت المسافات بين أدناها وأعلىها .

وهناك بالإضافة إلى هذه الوظائف العلمية مجموعة أخرى من الوظائف الإشرافية تنقسم إلى خمسة مستويات وهي : رئيس مجلس القسم - وكيل الكلية - عميد الكلية - نائب رئيس الجامعة - رئيس الجامعة . وهذه الوظائف الإشرافية ليست منفصلة تماما عن الوظائف العملية بل تتداخل معها ، إذ أن رؤساء مجالس الأقسام يمينون من بين أقدام ثلاثة أساتذة في كل قسم ، ووكيل الكلية يمينان من بين أساتذتها ، أما العميد فيتم انتخابه أو تعيينه من بين أساتذة الكلية أيضا . كما أن نائبي رئيس الجامعة ورئيس الجامعة يتم تعيينهم من بين من شغلوا وظيفة أستاذ في الجامعات المصرية لمدة خمس سنوات (١) .

ومن ذلك يتضح أن نظام ترتيب الوظائف الجامعية يتميز بالوضوح

(١) تراجع المولد ٢٥ ، ٢٩ ، ٤٣ ، ٤٧ ، ٥٦ ، من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ، للصادر بتاريخ أول أكتوبر سنة ١٩٧٢ .

والإساسة والمرونة إلى حد كبير ، فضلاً عما يتميز به من موضوعية لسياسة لا توافر لغيره من نظم الفئات المستثناة (١) .

ثانياً : الهيئات العسكرية :

تتفرد الهيئات العسكرية (القوات المسلحة والشرطة) بمخاضية تعدد الكدرات

(١) وتجدر الإشارة إلى أن قواعد الترتيب المطبقة في الجامعات تصدى أيضاً على أعضاء هيئة التدريس ومعاونيهم بالكليات والمعاهد العاليية التابعة لوزارة التعليم العالي مباشرة ، وذلك طبقاً لأحكام القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٢ الصادر في أول أكتوبر ١٩٧٢ . وقد أصبح معظم تلك الكليات والمعاهد تابعاً لجامعة طوان . كما تصدى أيضاً على أعضاء هيئة التدريس ومعاونيهم بجامعة الأزهر طبقاً لأحكام القانون رقم ٥١ لسنة ١٩٧٢ الصادر بنفس التاريخ . كما أن للباحثين العلميين بالمؤسسات العلمية أصبحوا يخضعون أيضاً لنفس القواعد طبقاً لأحكام القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٣ الصادر في ١٤ أغسطس سنة ١٩٧٣ . وهذه المؤسسات العلمية هي : المركز القومي للبحوث وحيث الطاقة النووية - والمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية ومعهد للتخطيط القومي والمعهد القومي للتنمية الإدارية ومركز للبحوث الزراعية ومعهد علوم البحار والمصايد والمعهد القومي للقياس والمعايرة ومعهد الأرصاد ومعهد بحوث البناء ، وما قد ينشأ بعد ذلك من مؤسسات علمية بقرار جمهوري .

وتنقسم وظائف المؤسسات العلمية إلى فئات وظيفية تصادف لفئات الواردة في قانون تنظيم الجامعات ، إلا أن مسماياتها تختلف من مؤسسة إلى أخرى حسب نوعية العمل بكل مؤسسة . فوظيفة مدرس بالجامعات على سبيل المثال قد تصادفها في المؤسسات العلمية وظيفة « باحث » أو « خبير » أو « أستاذ مساعد » . كما أن وظيفة أستاذ مساعد بالجامعات قد تصادفها في المؤسسات العلمية وظيفة « أستاذ باحث مساعد » أو « خبير أول » أو « أستاذ زميل » ، وهكذا . ومن المفضل أيضاً محاولة توحيد تلك التسميات الوظيفية أو التقريب بينها بقدر الإمكان . خاصة وأن الكثير من تلك التسميات تختلف عن مثيلاتها بالجامعات اختلافاً لا تبرره طبيعة العمل ، مثل وظيفة أستاذ مساعد بالمعهد القومي للتنمية الإدارية التي تقابل وظيفة مدرس بالجامعات . وهو اختلاف يثير الالتباس والتناقض دون مبرر مقبول . ترجع المزيد من التفاصيل حول تلك المؤسسات : للجريدة الرسمية ، للعدد رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ ، للصادر بتاريخ ٢٣ أغسطس سنة ١٩٧٣ .

والفوجات إلى حد كبير ، مما يجعل التنظيم الخاصة بترتيب وظائفها من أكثر التنظيم تعقيدا في مصر . ويبدو أن الطبيعة الخاصة التي يتميز بها العمل العسكري هي التي اضطرت المشرع إلى وضع تلك التنظيم المعقدة .

نظام القوات المسلحة ينقسم أساسا إلى قوات رئيسية ، وقوات فرعية . وتكون القوات الرئيسية من أربعة أقسام هي : القوات البرية والبحرية والجوية وقوات الدفاع الجوي (١) . أما القوات الفرعية فتتكون من قوات السواحل وقوات الحدود والقوات البحرية بمصلحة المواني والمناور . ويضاف إليها القوات الاحتياطية كقوات الاحتياط ، والضباط والأفراد المكلفون (الاحتياطى التكميلى) والقوات الأخرى التي تقتضى الضرورة إنشائها (٢) .

ويتم ترتيب وظائف العاملين بالقوات المسلحة في إحدى عشرة رتبة كالآتي (٣) :

ملازم - ملازم أول - نقيب - رائد - مقدم - عقيد - عميد - لواء - فريق - فريق أول - مشير . ويضاف إلى تلك الرتب (فيما عدا رتبة المشير) اصطلاح (بحرى) لضباط القوات البحرية ، (طيار) لضباط القوات الجوية الطيارين ، (ملاح) لضباط القوات الجوية الملاحين .

أما بالنسبة لضباط الاحتياط فيتضمن نظام ترتيب وظائفهم نفس الرتب العسكرية التي يتضمنها نظام الضباط العاملين ، مع إضافة اصطلاح « احتياط » بعد الرتبة مباشرة . إلا أنهم لا يرقون سوى إلى رتبة « المقدم » فقط . ومجوز

(١) وقد قسمت القوات البرية في الوقت الحاضر إلى جيوش وإدارات مركزية متعددة .

(٢) يخضع لضباط العاملين بالقوات المسلحة في الوقت الحاضر لأحكام القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩ في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة .

(٣) كما نص عليها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٦٤ ، للجريدة الرسمية ، العدد رقم ٦٩ لسنة ١٩٦٤ .

الترقية استثناء إلى رتبة عقيد ، بالاخيار طبقاً للشروط التي يحددها وزير الحرية . كما أنهم يشطبون من قائمة ضباط الاحتياط إذا بلغوا سنّاً معينة في كل رتبة عسكرية دون أن يرتقوا إلى الرتبة التالية . ويجوز نقل من يقوم منهم بأعمال جيدة استثنائية في ميدان القتال إلى ضباط حامل (٢) .

وهناك بعد ذلك ضباط الشرف والمساعدون ، والمتطوعون من ضباط الصف والجنود ومجددو الخدمة منهم في وظائف تخصص لها رواتب عالية بالمداينة (٣) ، وضباط الصف والجنود المجهدين بالقوات المسلحة القوية ومن في حكمهم (٤) .

وبتم ترتيب وظائف هذه المجموعة في ثلاثة أنواع من الدرجات تضم ١٢ فئة وظيفية وهي :

أولاً : درجات أصلية :

جندي - عريف - رقيب - رقيب أول - مساعد - مساعد أول - مساعد ممتاز .

ثانياً : درجات عليّة :

رقيب محل - رقيب أول محل .

ثالثاً : درجات وكالة :

وكيل عريف - وكيل رقيب - وكيل رقيب أول .

ويأتي ترتيب الدرجات المحلية عقب الدرجة الثالثة لكل منها مباشرة من

(١) للقانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥٩ الصادر في ٦ أكتوبر سنة ١٩٥٩ ، والنشور بالجريدة الرسمية ، العدد رقم ٢١٧ مكرر غير اعتيادي لسنة ١٩٥٩ .

(٢) أي خريجي المدارس العسكرية ومراكز التدريب بالقوات المسلحة الذين يتطوعون للخدمة في وظائف ضباط الصف والجنود لخدمة لا تقل عن خمس سنوات .

(٣) لقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٦٤ ، الصادر في ٢١ مارس سنة ١٩٦٤ ، والنشور بالجريدة الرسمية ، العدد رقم ٦٨ لسنة ١٩٦٤ ، والقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٥ ، الصادر في ٣١ مارس سنة ١٩٦٥ ، والنشور بالجريدة الرسمية ، العدد رقم ٧٦ لسنة ١٩٦٥ .

الدرجات الأصلية ، كما يأتي ترتيب درجات الوكالة عقب الدرجة المحلية للمائة لكل منها مباشرة . كما أن ضباط الصف والجنود بالخدمة العامة يسبقون أقرانهم من نفس درجاتهم المستدعين للخدمة بالاحتياط .

ونحن نعتقد أنه بإمكان المشرع أن يضع لترتيب وظائف القوات المسلحة نظاماً أكثر بساطة من ذلك النظام .

أما نظام جنة الشرطة وهو لا يقل تعقيداً عن نظام القوات المسلحة - فيضم خمسة كادرات وظيفية وهي : ضباط الشرطة - أمناء الشرطة - مساعداً للشرطة - ضباط الصف وجنود الصف وجنود الشرطة - رجال الحفر النظاميون (١) .

وتنقسم هذه الكادرات الخمسة إلى ثلاثة وعشرين مستوى وظيفياً كالآتي :

أولاً : ضباط الشرطة ، وتضمهم عشر فئات وظيفية وهي : ملازم - ملازم أول - رقيب - رائد - مقدم - عقيد - عقيد - لواء - لواء مساعد وزير الداخلية - لواء مساعد أول وزير الداخلية (٢) .

ثانياً : أمناء الشرطة : وينقسمون إلى أربع فئات وظيفية : أمين شرطة ثالث - أمين شرطة ثان - أمين شرطة أول - أمين شرطة ممتاز .

ثالثاً : مساعداً للشرطة : وهناك فئتان منهم : مساعد شرطة درجة ثانية - مساعد شرطة درجة أولى .

رابعاً : ضباط صف وجنود الشرطة : وهم أربع فئات : جندي درجة أول (٣) - هرف - رقيب - رقيب أول .

(١) للقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ ، الصادر بتاريخ ١٠ نوفمبر سنة ١٩٧١ .

(٢) والفتتان الأخيرتان مستحدثتان بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ .

(٣) ينقسم جنود الشرطة إلى نوعين : جنود درجة أولى : وهم للجنود العاملين بهيئة الشرطة أصلاً ويخضعون لقانون تلك الهيئة .

وجنود درجة ثانية : وهم الذين يقع عليهم الاختيار للالتحاق بخدمة هيئة الشرطة من بين المستدعين للخدمة للسكوية . وهم يخضعون في خدمتهم ومعاملتهم لجميع الأحكام الخاصة بالجنود وضباط الصف في للقوات المسلحة . ويحدد وزير الداخلية بقرار منه ما يمسند إليهم من مهام وأعمال

(الجريدة ٨٨ - ٩٤ من القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٧١) .

خامساً : رجال الخفر النظاميون : وتضمهم ثلاث فئات وظيفية : خفوي -
وركيل شيخ خفراء - شيخ خفراء (۱) .
وهناك كذلك ضباط الشرف ، وهم الضباط الذين عينوا عن طريق الإدماج
من رجال الإدارة . وتبصر عليهم الأحكام الخاصة بضباط الشرطة ، ويعتدون
رتباً نظامية شرفية .

أما فئة الكولستابلات فقد كانت قائمة إلى أن صدر قانون كلية الشرطة في
سنة ۱۹۵۳ وقرر إلغاء قسم الكولستابلات من الكلية . فلم يورد القانون رقم
۱۰۹ لسنة ۱۹۷۱ هذه الفئة ضمن نصوصه ، إلا أنه قرر - بالنسبة للكولستابلات
الذين لا زالوا في الخدمة - جواز ترقيةهم حتى رتبة مقدم ، ثم إحالتهم إلى
المعاش عقب هذه الترقية مباشرة ، فيما عدا من حصل منهم على ليسانس الحقوق
فيستمر في الخدمة ملتحقاً بكادر الضباط (۲) .

وقد كان نظام هيئة الشرطة يتضمن أيضاً درجات عليا ودرجات وكالة
مشابهة لتلك التي يتضمنها نظام القوات المسلحة ، إلا أنها ألغيت في ظل القانون
رقم ۱۰۹ لسنة ۱۹۷۱ .

وزي أن نظام ترميم وظائف الشرطة في مصر يحتاج إلى إعادة النظر
للقضاء على ما به من تعقيد وتعدد للسكادرات الوظيفية بلا موجب (۳) .

(۱) نقترح تحليل هذه المسميات القديمة الخاصة بالخفراء النظاميين
للى مسميات أخرى أكثر سهولة وأكثر حداثة ولتكن « حراس الأمن » . على
أن يطلق على الفئات الوظيفية الخاصة بهم على التوالي : حارس أمن -
حارس أمن ممتاز - كبير حراس أمن .
(۲) يراجع : للواء محمود على الركابي ، شرح قانون هيئة الشرطة ،
للطبعة الأولى ، القاهرة ، ۱۹۶۸ ، ص ۲۳ وما بعدها . وكذلك : نظام
هيئة للشرطة ، الهيئة العامة لضمكون المطابع الأميرية ، للطبعة الأولى ،
للقاهرة ، ۱۹۷۲ .

(۳) ومن النظم التي تنقسم بالبساطة والوضوح وقلة عدد المستويات
لوظيفية نظام للشرطة في باكستان .
يراجع :

Notification of Ministry of the Interior, The Police
Service of Pakistan, Karachi, 1952, P. 1.

خاتمة

تمرشنا في هذه الرسالة لدراسة موضوع من أهم موضوعات الإدارة العامة التي لم تتل حظها بعد من البحث العميق ، ألا وهو موضوع « ترتيب الوظائف العامة » . وكان ذلك بقصد فتح الطريق أمام مزيد من الأبحاث والدراسات الأكثر تعمقا ، التي نرجو أن يقدمها الباحثون في مجال الإدارة العامة ، إثراء للمكتبة العربية بالدراسات الإدارية .

وقد حاولنا في الجانب النظري من هذه الدراسة نظرية الترتيب ، بما دعانا إلى عرض تعريفات الترتيب من جانب كتاب الإدارة العامة للمصريين وغيرهم ، مع تقديم التعريف الشامل الذي نميل إلى تربيحه ، فضلا عن تقديم أهم المصطلحات المرتبطة بعملية الترتيب . ثم تمرشنا لبيان النشأة التاريخية للترتيب داخل الدول المختلفة ، مع تحديد السلطة المسؤولة عن عملية الترتيب . وانتقلنا بالبحث بعد ذلك إلى لمصاح أهم مزايا الترتيب بالنسبة لمجالات النشاط الإداري المختلفة . ثم عرضنا أخيرا للصعوبات التي قد تترس على ترتيب الوظائف . وكيفية التغلب عليها .

وقد تناولنا في الجانب التطبيقي من هذه الدراسة ، بحث ترتيب الوظائف في ظل النظم المختلفة ، متمثلة في النظام الأوروبي ، والنظام الأمريكي ، والنظام الاشتراكي .

وقد اتينا إلى أن الوظيفة العامة تقوم في ظل النظام الأوروبي على فكرة اللجنة العامة التي تعتمد على عنصرين أساسيين ، وما دامية شغل الموظف العام لوظيفته ، وسيطرة الأسلوب الشخصي على سائر النظم الوظيفية . إذ يقوم نظام الترتيب الأوروبي على أساس موازنة الظروف الشخصية للموظفين العموميين ومؤهلاتهم الإدارية وأدبياتهم ، لا على أساس ما تتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسؤوليات ، مما يجعله في الحقيقة ترتيبا للموظفين لا للوظائف . وقد

دوسنا تطبيقاً لذلك الأسلوب نظام ترتيب الوظائف العامة المعمول به في فرنسا وانجلترا (قبل أن تمر الأخيرة بالتطورات التي أعقبت صدور تقرير لجنة فلتون). هذا بالإضافة إلى دراسة الترتيب داخل الدول التي تتبع نفس النظام . ثم عرضنا في النهاية لموايا ومساوى نظام الترتيب الأوربي .

وذلك بخلاف النظام الأمريكي ، حيث يقوم شغل الوظيفة العامة على أساس التأنيث ، مع تغليب الأسلوب الموضوعي في مجال التنظيمات الوظيفية . وقد انتمسكت هاتان الخاصيتان على نظام الترتيب ، مما جعل ذلك النظام يتجاهل الظروف الشخصية للموظفين العموميين ، ويقوم على الموضوعية الخاصة ، ويجعله بالتالي ترتيباً حقيقياً للوظائف حسب ما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسؤوليات وقد درسنا تطبيقاً لذلك الأسلوب نظام ترتيب الوظائف العامة المعمول به في الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا (في تطوراتها الحديثة بعد تقرير لجنة فلتون) . وقد انتبهنا إلى القول بسلامة فكرة الترتيب الموضوعي للوظائف العامة ، وإن كنا قد عارضنا التطبيق الأمريكي لها ، لما يتسم به من تعقيد وإسراف في تحديد مستويات الوظائف ، مع الاعتماد على التخصصات المتناهية في الدقة .

هذا في حين أن النظام الاشتراكي المطبق داخل الدول الماركسية يقوم على أساس النظر إلى الوظيفة العامة نظرة مختلفة ، تمثل في رفض فكرة الوظيفة العامة أساساً ، مع الاعتقاد بأن الجهاز الإداري لا يمتد أن يكون جهازاً مؤقناً سوف ينقضي دوره بالانتقال من المرحلة الاشتراكية إلى مرحلة الشيوعية الكاملة . وتختلف نظم الترتيب داخل تلك الدول في ميلها نحو الشخصية أو الموضوعية . إلا أنها في الأغلب الامم تأخذ طابعاً مختلطاً يزوج بين بعض خصائص النظام الأوربي وبين خصائص أخرى للنظام الأمريكي ، ولكن بصورة أكثر ميلاً نحو موضوعية الترتيب . وقد درسنا من تطبيقات النظام الاشتراكي ترتيبات الوظائف العامة داخل الاتحاد السوفيتي . وذلك بعد أن قدمنا بياناً إجمالياً لنظام الترتيب في كل من يوغوسلافيا وجمهورية الصين الشعبية ، مع عرض لأمم موايا ومساوى ذلك النظام .

ولا شك أن الاخذ بأى نظام من تلك النظم — مع ما فى كل منها من مزايا ومساوىه — يتوقف أساساً على النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة داخل كل دولة على حدة . كما أن نجاح أى منها يتوقف على مدى إمكان وضعه موضع التطبيق العملى . وإن كنا نرى أن النظام الأمثل بالنسبة للدول الآخنة فى النمو هو النظام الذى يتفق مع إمكانياتها المحدودة ونظمها التعليمية والوظيفية ، مع عدم التخلل فى نفس الوقت عن أعمال القواعد العلمية والمبادئ التنظيمية السليمة ، وذلك عن طريق الجمع بين فكرة الوظيفة العامة التى تتخذ طابع المهنة الفائقة ، وبين الترتيب الموضوعى القائم على البساطة والتخصصات العامة ؛ لأعلى التعقيد والتخصصات الدقيقة .

هذا وقد خصصنا الباب الاخير من الرسالة لدراسة نظام ترتيب الوظائف العامة فى جمهورية مصر العربية . فعرضنا لطبيعة التوظيف فى مصر ، الذى يغلب عليه الطابع الشخصى ، وذلك بالرغم من أن التشريعات والمذكرات الوزارية والمناقشات البرلمانية تنادى منذ قبيل صدور قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بضرورة إعادة تنظيم الوظيفة العامة فى مصر على أساس موضوعى يعتمد على أعمال الوظائف ، ويقوم على أسس علمية تحل محل الارتمجال الذى ظل يسود الوظيفة العامة لسنوات طويلة . وقد تعرضنا فى ذلك الباب لدراسة التطورات التى مرت بها عملية ترتيب الوظائف العامة فى مصر (بحريتين الشخصية والموضوعية) منذ أوائل القرن التاسع عشر . وقد انتهينا إلى أن نظم الترتيب فى مصر استندت إلى سياسات تحكمية أحياناً ، وقامت على أسس علمية أحياناً أخرى ، ولكنها لم تتم أبداً بالأسلوب السليم المتكامل الذى يوفق بين الاسس النظرية والظروف العملية ؛ بما يحقق لها النجاح المطلوب بل كانت تشوبها دائماً سلبيات وفقرات عديدة تحول دون نجاحها عند التطبيق .

هنا وقد دلتنا دراسة السابقة على وجود بعض الثغرات التى تشوب ترتيبات الوظائف العامة فى مصر . ويمكن إجمال تلك الثغرات فيما يلى :

(م ٢٢ - ترتيب الوظائف)

أولاً : اتباع أسلوب الترتيب الأمريكى ، ذلك الأسلوب الذى يتم بالتعقيد ويستند على التخصص الدقيق ، فضلاً عن تعدد الفئات الوظيفية ، وهو أسلوب لا يناسب الوظيفة العامة فى مصر التى تعتبر مهنة دائمة وليست عملاً عارضاً كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية . كما أنه لا يناسب نظام التعليم المصرى الذى يقوم على أساس التخصص العام والثقافة العامة لاعلى أساس التخصصات الدقيقة وهو لا يناسب كذلك الدول ذات الامكانيات المادية والفنية المحدودة ، وذلك نظراً لما يتطلبه إعداد وتنفيذ من نفقات طائلة ومجهودات كبيرة وأعداد ضخمة من الخبراء ذوى الخبرة الادارية والفنية الطويلة . وقد أدى انعدام الخبرة بهذا الأسلوب إلى أحداث مساوئه دون الاستفادة من مزاياه . كما أن عدم ملائمة لمصر أدى إلى بقاءه فى شكل نصوص لم تنظر بالتفصيل العمل .

ثانياً : تقسيم البنىكل الوطنى إلى عدد من المستويات والفئات الوظيفية تقسيمياً تمكيميا لا يستند إلى تفرقة واضحة أو تمييز موضوعى بينها من حيث نوعية أو مستوى الأعمال التى تتضمنها وظائف كل منها ، مما جعل التمييز بينها لا يتم إلا على أساس اختلافها من حيث مستوى المرتبات الذى يقرر لكل منها ، كما جعل كل فئة تعرف ببداية ونهاية مربوط للقرر لها ، وذلك بدلاً من أن تعرف تعريفاً موضوعياً سائجاً يقوم على أعمال الوظائف . وما من شك فى عدم سلامة هذا الأسلوب الذى جعلنا ننظر فى مصر إلى الفئات الوظيفية على أنها مجرد درجات مالية تدبر عن أجر معين لآعن عمل وطنى محدد .

ثالثاً : يلاحظ أنه بالرغم من عشوائية هذا التقسيم ، وعدم ملائمة لبعض القطاعات ، وحاجته المستمرة بالتالى إلى التعديل على ضوء التجارب العملية ، فإن المشرع المصرى كان يحرص دائماً على وضحه فى صلب القوانين المختلفة ، مع الزام كافة الوحدات به مسبقاً قبل القيام بعملية ترتيب الوظائف . وقد أدى ذلك إلى تجميد نظام الترتيب وصعوبة تعديله أو الخروج عليه .

رابعاً : بدأت مصر تتبع - تشريعياً - الأسلوب الموضوعى فى مجال

ترتيب الوظائف العامة ، وذلك منذ عام ١٩٦١ (١) ، وهو الأسلوب الذى يقتضى وضع مواصفات واشتراطات تأهيل معينة لكل وظيفة ، وعدم شغل تلك الوظيفة سواء عن طريق التعيين أو الترقية إلا بمن تتوافر لديه تلك الاشتراطات .

إلا أن قواعد التعيين والترقية ما زالت تعتبر في مصر بعيدة عن الموضوعية إذ لا تتبع بالنسبة للتعين أبسط قواعد الموضوعية المتمثلة في وضع الشخص المناسب في المكان المناسب . ولذلك مثلاً يتم توزيع الخريجين الجند بصورة جماعية غير منظمة ، دون مراعاة توفر اشتراطات ومطالب الوظيفة فيمن يعين لشغلها . كما أنه يتم في كثير من الأحيان تعيين الخريجين في وظائف لا تتصل إطلاقاً بطبيعة تأهيلهم العلى ، مع تكليفهم أحياناً بممارسة أعمال لا تتفق مع مستوى ذلك التأهيل .

كما أن الترقية ما زالت تتم على أسس شخصية ، فلا تراعى فيها متطلبات التأهيل اللازمة لشغل لوظيفة المطالب الترقية إليها ، ولا يراعى فيها أيضاً توفر الكفاءة في الموظف المرقي . ذلك أن الترقية تتم بالأقدمية المطلقة بغض النظر عن الصلاحية ، أو بالاختيار القائم على الأسباب الشخصية التى تتدخل فيها العلاقات قبل أى اعتبار آخر .

حامساً : يحتاج نظام الوظائف العليا في مصر إلى التعديل والتطوير بحيث توضع تلك الوظائف في إطارها الصحيح . ففى تختلط في الواقع العمل بغيرها من الوظائف ، وذلك بسبب عدم وجود تعريف محدد لمستوى الإدارة العليا ، أو مواصفات مشتركة تجمع بين وظائفه ، أو شروط معينة تميز بين شاغليه وبين شاغلي المستويات الأخرى ، أو بسبب عدم الالتزام بالاشتغال بالوظائف العليا سوى من عارسون مسؤوليات

(١) وهو للتاريخ الذى صدر فيه القرار الجمهورى رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ الخاص بلائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة . وفى اللائحة التى نصت - لأول مرة في مصر - على مبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف العامة حسبما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات (المادة الثالثة) .

قيادة فعلية ترتبط ارتباطاً مباشراً بتنفيذ السياسة العليا للدولة ، أو تضمن اشراقاً على إحدى وحدات الجهاز الإدارى ، وتعتبر تعبيراً حقيقياً عن عنوان الوظيفة وما يجب أن تتضمنه من اختصاصات وواجبات .

كما أن الترقية إلى وظائف الإدارة العليا لا تتم عادة لسد حاجة حقيقية للعمل ، بل تتم إما بالأقدمية المطلقة ، ولما لتحقيق المصالح الشخصية والمادية للموظفين العموميين ، وإما بالاختيار على أساس شخصية بحتة ، دون الاهتمام بالموضوعية التى تستوجب الاختيار على أساس الكفاءة وتوفر الصفات القيادية والخبرة الإدارية الطويلة فى شاغل الوظيفة العليا .

سادساً : توسع المشرع المصرى توسعاً لا يبرره فى استثناء فئات عديدة من الموظفين العموميين من الخضوع لنظام الترتيب العام وإخضاعها لنظم ترتيب خاصة . ولا شك أن تعديد نظم الترتيب يؤدى إلى فقدان الوحدة والتناسق والعدالة بين تلك النظم ، كما يؤدى إلى وقوع العديد من المشاكل الإدارية والقانونية ، وخاصة لدى انتقال العاملين من كادر إلى آخر ، فغلا عما يترتب عليه من هروب الكفاءات العالية والعناصر الممتازة من الكادرات ذات الشروط والمزايا الأقل إلى الكادرات ذات الشروط والمزايا الأفضل . خاصة وأن تعدد الكادرات واستقلال كل منها عن الآخر يعطى الفرصة لكل كادر فى الانفرد بأكثر قدر ممكن من المزايا .

وقد جرى العمل فى الكادرات الخاصة على أن يقوم المشرع بتنظيم شئون العاملين بتلك النظم بصورة شاملة تتناول جميع الأمور التفصيلية ، بحيث لا يحتاج الأمر إلى الرجوع للقانون العام للموظفين . وبذلك يصبح التشريع المنظم للكادرات الخاصة تشريعا أصليا قائما بذاته يعنى عن أى تشريع آخر . ولا شك أن الأسلوب السليم يقتضى أن تقتصر تلك التشريعات على بعض القواعد الرئيسية التى تستلزمها طبيعة العمل بالكادرات الخاصة ، مثل مسائل التعيين والترقية وترتيب الوظائف على أن يخضع العاملون الخاضعون لتلك الكادرات فيما عدا ذلك للقانون العام للموظفين الذى يعتبر التشريع الأساسى للوظيفة العامة ، مما يجعل الكادرات الخاصة مجرد استثناء لا يجوز التوسع فيه . وهو ما تؤكد قوانين العاملين

لمدنيين بالدولة ، إذ تقرر دائماً ان استثناء العاملين بالكادرات الخاصة من لنصوص لاحكام قوانين العاملين يكون محصوراً في حدود ماتتص عليه قوانينهم الخاصة ، بما يدل على ان المشرع لم يقصد ان تقوم تلك القوانين الخاصة بالتنظيم الشامل بجمع شئون العاملين الخاصين لها .

سابقاً : يقتصر نظام الخدمة المدنية في مصر الى التخطيط طويل الاجل في كافة المجالات ، كما يقتصر الى الاسلوب العامي فيما يصدر من قرارات . إذ يعتمد تسيير شئون الوظيفة العامة حالياً على النخطة قصيرة الاجل ، مع عدم الربط بين ما يوضع من اهداف وما يصدر من قرارات . وقد انعكس ذلك على نظم الترتيب ، مما ادى الى تمذر تطبيق القواعد السامية لترتيب الوظائف العامة رغم الاقتناع بها من الوجهة النظرية .

إذ أن سياسة التعليم المصري لا توفق بين احتياجات الدولة الحقيقية من القوى العاملة من مختلف التخصصات كاتوعاً ، وبين نوعيات واعداد الطلاب الذين ياتحقون بمختلف مراحل التعليم المدرسي والجامعي . وهو ما يؤدي الى تخريج اعداد تتجاوز احتياجات الدولة في تخصصات معينة ، والمماناة في تخصصات اخرى ، ويؤدي بالتالى الى تشغيل اشخاص في غير تخصصاتهم الاساسية ، مما يتعذر معه مراعاة الدقة في ضرورة توفر اشتراطات شغل الوظيفة او مطالب التأهيل اللازمة لها فيمن يتقدم لشغالها .

كما أن التعليم الجامعي في مصر يحظى باهتمام يفوق ما يحظى به التعليم الفني المتوسط ، مما يؤدي الى تخريج اعداد ضخمة من الجامعات تفوق الاحتياجات الحقيقية لأجهزة الدولة . وتضطر الدولة مع ذلك الى تعيينهم بشكل جماعي تنفيذاً لسياسة المعالة الكاملة ، فيحدث التكدس الوطني الذي يدفع الدولة بعد ذلك الى اتباع سياسة الترقية الجماعية للموظفين عن طريق قوانين الاصلاح الوظيفي . والوسوب الوظيفي ، وذلك بغض النظر عن احترام قواعد الترتيب الموضوعية وما تتضمنه من اشتراطات ومتطلبات تأهيل .

يضاف إلى ماسبق أن سياسة الأجور لا تتحدد أساساً وفقاً لأعمال الوظائف
لذا تتجاذبها عوامل عديدة لا تدخل فيها أعمال الوظائف . كما أنها تقع تحت تأثير
ضغوط ومؤثرات مختلفة ، كطالب الموظفين بقائهم المختلفة أو امكانيات المديرية
العامة أو ارتفاع مستوى الأسعار أو غير ذلك . وهو ما يؤدي في نهاية الأمر
إلى وضع نظام للتراتب لا يرتبط بنظام الترتيب ، ويقتصر إلى الدقة والمعادلة
والتناسق ، ولا تكون له علاقة بما يتحمله كل موظف من واجبات
ومسؤوليات .

هذا بالإضافة إلى أن الخطط المتعلقة بترتيب الوظائف العامة لا تتم طبقاً
لمقتضى الأسلوب العلمى ، وهو الأسلوب الذى يستوجب أن تكون عملية الترتيب
مسيبقة بأعداد الموظفين القائمين عليها إعداداً كافياً ، مع تدريبهم على مهتهم ،
واحاطتهم بأهمية وخطورة النتائج المترتبة عليها ، فضلاً عن تعريفهم بما يجب عليهم
عمله على وجه التحديد والدقة ، وتلقينهم الأسلوب السليم فى التعامل مع الموظفين ،
وذلك إلى جانب مراعاة الدقة فى اختيارهم من بين العناصر الصالحة ذات الكفاءة
العالية والخبرة الإدارية الطويلة والقدرة على التعامل مع الآخرين ، فضلاً عن
ضرورة القيام بعملية توعية إدارية للموظفين العموميين لارتفاع أهمية عملية
الترتيب وضرورة إنجازها على الوجه الأكمل لصالحهم وللصالح العام ، هذا
بالإضافة إلى اتباع الأسلوب العلمى فى عملية إعداد نماذج الترتيب وما تضمنه
من أسئلة ، وفى عملية جمع البيانات واستخلاص النتائج الدقيقة منها ، وهو ما لم
يحدث فى تجارب الترتيب السابقة بالقدر الكافى أو بالأسلوب السليم .

وهذا هو ما يدعونا إلى القول بأن أى نظام لترتيب الوظائف العامة
فى مصر لن يحقق النجاح المطلوب ، أو يصل إلى الأهداف التى توضع من أجلها
نظم الترتيب ، ما لم تنبع أسلوباً علمياً قائماً على التخطيط الدقيق فى كافة المجالات .

على أنه أياً كان الأمر ، فإنه يمكننا على ضوء كل ما ظهر من مساوئ ، أن
نقدم بعض المقترحات التى نراها كافية بالقضاء على تلك المساوئ . وسوف
نقسم تلك المقترحات إلى قسمين . يتناول أحدهما نظام الترتيب ذاته ، بينما يتناول
الآخر النظم المرتبطة بنظام الترتيب والتى تؤثر فيه أو تتأثر به .

(١) المقترحات المتعلقة بنظام الترتيب :

وتدور هذه المقترحات حول القاعدة العامة في الترتيب ، والسلطة المختصة بعملية الترتيب ، والوظائف العليا ، والفئات المستثناة .

أولاً : القاعدة العامة في الترتيب :

أثبتت التجربة العملية في معظم الدول - وفي مقدمتها مصر - أن تقسيم الوظيفة العامة إلى فئات متميزة (أي كانت التسمية التي تطلق على تلك الفئات) يثير بعض الاتحاد بين الموظفين ، ويتيح بالتالي آفاقاً نفسية سيئة ، تمتد لتشمل قدرة الموظفين على الأداء السليم لواجباتهم الوظيفية ، ومدى تفانيهم في العمل وولائهم للرفق الذي يقومون بخدمته .

كما أن مثل ذلك التقسيم إلى فئات يحول دون التدرج الطبيعي السلم الإداري الذي يسهل الترقية المستمرة المنتظمة للموظفين المصوميين من وظيفة إلى أخرى دون التوقف عند حواجز معينة ، كما يسهل التعاون وتبادل الخبرات بين الموظفين على اختلاف مراكزهم الوظيفية دون حساسيات أو فواصل طبقية ، ويحقق نوعاً من المرونة في ترتيب الوظائف تريباً متدرجاً في وحدة واحدة ، دون الالتزام بتجزئة السلم الوظيفي إلى مجموعات منفصلة .

وبالنسبة للتجربة المصرية بصفة خاصة ، فإن قيام المشرع المصري بفرض عدد محدد من المستويات والفئات بصورة مسبقة تلزم بها جميع قطاعات العمل في الدولة على اختلاف أنواعها وعلى اختلاف طبيعة العمل بها وتكوين هيكلها التنظيمي ، وبغض النظر عن مدى ملائمة ذلك التقسيم لكل قطاع من عدمه ، قد أدى في التطبيق العملي إلى مشاكل عديدة لا حصر لها . مما جعل سائر الوحدات تلزم بذلك التقسيم مهما ترتب عليه من مفارقات باعتباره تقسيماً تعسيفياً ملزماً . وذلك بالرغم من أن طبيعة ونوعية العمل تختلف اختلافاً كبيراً في مشروع صناعي كبير عما تكون عليه في إحدى الوحدات الانتاجية الصغيرة أو في مرفق من مرافق الخدمات أو في أحد المصارف أو في مؤسسة زراعية ، إلى غير ذلك ، وليس ثمة تقسيم موحد يناسب هذه الوحدات جميعاً في آن واحد .

ولذلك نقتراح إلغاء تقسيم الوظيفة العامة إلى فئات ومستويات وظيفية محددة يرد النص عليها في قوانين العاملين، مع الاستعانة بعن تلك الفئات والمستويات بشكل وظيفي موحد ومتدرج من القاعدة إلى القمة تدرجاً طبيعياً لا تتخلله أية حواجز أو طبقات . هذا بالإضافة إلى تحديد مسميات وظيفية لوظائف كل قطاع من قطاعات العمل بالدولة على حدة ، حسبما يتفق وطبيعة العمل مع كل قطاع ونوعية وظائف وتخصصات العاملين به . ويتم تحديد تلك المسميات الوظيفية على أسس موضوعية بحتة ، بحيث تعبر عما تتضمنه الوظائف من أعمال تميراً دقيقاً . وتصدر بها قرارات من السلطة الإدارية دون أن ينص عليها في قوانين العاملين ، وذلك حتى تكسب مرونة في التعديل والتطوير مع تطور الظروف الإدارية لكل قطاع .

ونحن نرى أن الخطوة الأولى في النظام المقترح تتمثل في تجميع نوعيات الوظائف القائمة بالدولة في مجموعة قطاعات تضم القطاعات الآتية :

القطاع الإداري والتنظيمي — القطاع الكتابي — القطاع الاقتصادي والتجاري — القطاع المصرفي والتأمين — القطاع القانوني — القطاع التعليمي — القطاع الفني والاعلامي — القطاع الهندسي — القطاع الصناعي والحرفي — القطاع الكيميائي والفيزيائي — القطاع الطبي والصيدلي — القطاع الزراعي والحيواني — قطاع الخدمة المالية .

ونحن لا نقصد بذلك تقديم الأجهزة الإدارية إلى مجموعات رأسية تضم كل مجموعة منها عدداً معيناً من تلك الأجهزة ، إذ المقصود هو تقسيم الوظائف ذاتها بحسب نوعياتها إلى مجموعة شرائح أفقية تضم كل شريحة منها مجموعة الأعمال التي تتماثل في نوعيتها على مستوى جميع الأجهزة الإدارية بحيث يضمها قطاع واحد .

فالقطاع الكتابي على سبيل المثال يشمل جميع الوظائف الكتابية على مستوى جميع الوحدات الإدارية بالدولة والقطاع القانوني يشمل جميع الوظائف ذات الطابع القانوني على مستوى جميع الوحدات أيضاً ، وهكذا .

أما الخطوة الثانية فتتمثل في تقسيم العمل بكل قطاع وتحديد مسمياته الوظيفية على أسس موضوعية بحيث تتوقف على نوعية الأعمال التي تتضمنها الوظائف، ومدى الصعوبة والمسئولية التي يحتويها كل عمل، بغض النظر عن الظروف الشخصية للوظائف الذين يشغلون تلك الوظائف. وتوضع مواصفات لكل وظيفة، وتحدد الاشتراطات ومطالب التأهيل اللازم توفرها فيمن يقوم بأعبائها. وتراعى تلك الاشتراطات والمطالب بمتى الدقة عند شغل الوظيفة ودون أية استثناءات. على أن يعتمد تحديد مواصفات الوظيفة على تحميلها إلى عدد محدود وبسيط من العناصر يختلف من قطاع لآخر دون مخاللة أو تمقيد.

على أن يراعى عند تقسيم العمل بكل قطاع أن يتضمن عدداً محدوداً يتدرج الامكان من المسميات الوظيفية تجنباً للتمقيد (ونرى أن العدد الملائم هو ما يراوح بين خمسة وسبعة مسميات وظيفية على الأكثر حسب ظروف كل قطاع) كما يراعى أن يكون تقسيم العمل وما يتضمنه من مسميات وظيفية معبراً شاملاً واقعياً ودقيقاً عن مستويات العمل الموجودة بالقطاع، وعن نوعية وطبيعة كل وظيفة، وألا تقسم تلك المسميات أو تجمع في عدد معين من المستويات أو الفئات، بل تعتبر وحدة واحدة متسلسلة تسلسلاً منطقياً، ومتدرجة تصاعدياً من أقل الأعمال مسئولية إلى أكبرها مسئولية في سلم رئاسي موحد.

ويقوم بتقسيم العمل - بالنسبة لكل قطاع على حدة - وتحديد مسمياته الوظيفية ووضع مواصفات كل وظيفة والاشتراطات ومطالب التأهيل اللازمة لشغلها وتحديد مكانها في السلم الإداري، لجنة تشكل من بعض كبار العاملين في ذلك القطاع، وخبراء الجهاز المركزي للتنمية الإدارية: وبعض أساتذة الجامعات المتخصصين في مجال القطاع الذي يجري تنظيمه، ويكون التنظيم الذي تقره تلك اللجنة بأغلبية الآراء ملوماً لجميع الوحدات الإدارية التابعة للقطاع بعد اعتياده من مجلس الوزراء، ويكون قابلاً للتطوير والتعديل مرة كل خمس سنوات مثلاً إذا استدعى الأمر ذلك.

ولنضرب مثلاً بالمسميات الوظيفية التي يمكن أن يضمها القطاع المصرفي والتأمين وهي:

باحث مصرفى أو تأمينى - رئيس قسم - مدير إدارة فرعية - مدير إدارة عامة - مدير المركز الرئيسى ومدير الفروع - نائب رئيس مجلس الإدارة - رئيس مجلس الإدارة .

وفى القطاع الطبى يمكن تكوين المسميات الوظيفية التالية :

مساعد أطباء (ممرض) - كبير مساعدى أطباء - طبيب مبتدىء - طبيب - طبيب أول - كبير الأطباء - مدير الإدارة الطبية أو مدير المستشفى .
أما القطاع التعليمى فيمكن - على سبيل المثال - أن يضم المسميات الوظيفية التالية :

مدرس - مدرس أول - وكيل مدرسة - ناظر مدرسة أو مفتش - مفتش أول أو رئيس قسم - مدير المنطقة - وكيل الوزارة .

وفى هذا المثال لا يهملنا - عند تحديد المسميات الوظيفية - أن نفرق بين مدرس الابتدائى ومدرس الإعدادى أو الثانوى مثلا . فالسمى الوظيفى واحد ، ثم يتم تحديد الاشتراطات ومتطلبات التأهيل بالنسبة لكل منهم على حدة بعد ذلك . فالسمى الوظيفى الواحد يمكن أن تدرج تحته وظائف عديدة من مستوى واحد أو من مستويات مختلفة . ولن يضير ذلك طالما أن المسمى الوظيفى لا يرتبط - فى النظام المقترح - بدرجة مالية معينة ، ولا يهبر عن طبقة وظيفية ، بل هو مجرد عنوان للوظيفة للتعريف بها وتحديد مسؤولياتها وتمييزها عن غيرها من الوظائف .

وتتضمن مواصفات كل وظيفة العناصر التالية :

ما تتضمنه أعمال الوظيفة من صوبوات ومسؤوليات - ما يتمتع به شاغل الوظيفة من السلطة التقديرية - مدى خضوع شاغل الوظيفة لإشراف الغير - مدى إشراف شاغل الوظيفة على الغير - ما تتطلبه ممارسة أعمال الوظيفة من متطلبات التأهيل (المؤهلات الدراسية ، الخبرة العملية ، التدريب أو المهارات أو القدرات الخاصة ، إلى غير ذلك) .

وفىما يتعلق بالعنصر الأخير نشير إلى أن الاعتماد على المؤهلات الدراسية

ومدى الخبرة العملية وحدها ليس كافيا ، ففد لا يبران في حد ذاتها عن القدرات الحقيقية للوظائف العام ومدى استعداده الفعلي لتحمل مسؤوليات وظيفية معينة ، لذا يجب الاهتمام بسائر مطالب التأهيل كالتدريب والمهارات والقدرات المختلفة .

ويقسم كل عنصر من تلك العناصر الخمسة إلى عدد عديد من المستويات يتراوح بين ثلاثة وخمسة مستويات على الأكثر .

ويجب أن تتضمن متطلبات التأهيل بالنسبة لكل وظيفة مستوى ونوعية المؤهلات الدراسية الواجب توفرها فيمن يشغل الوظيفة ، وكذلك مدة ونوع الخبرة العملية أو التدريب اللازم توفرها فيه إن كانت مطلوبة . ويجب أن يكون المؤهل الدراسي (سواء من حيث مستواه أو من حيث نوع التخصص فيه) وكذلك الخبرة العملية والتدريب (سواء من حيث مدتها أو من حيث نوعيتها) ملائمين لنوعية الوظيفة ومتفقين مع مستواها بطريقة موضوعية دقيقة .

ولا يكون التعيين في إحدى الوظائف أو الترقية إليها إلا لمن تتوفر فيه الشروط الموضوعية لشغل الوظيفة . وفي حالة تناهس أكثر من مرشح تتوفر فيه جميعاً شروط التعيين أو الترقية ، فإن المفاضلة بين المرشحين تتم على أساس موضوعي بحث ، وهو الصلاحية والكفاءة التي يمكن قياسها عن طريق امتحانات المسابقة أو ترتيب التخرج أو تقارير الكفاءة أو المقابلات الشخصية أمام لجان محايدة ، أو غير ذلك من الوسائل الموضوعية التي لا تخضع للمؤثرات الشخصية .

• وتحفظ كل وحدة من الوحدات الإدارية بكارث أو بطاقة لكل وظيفة تتضمن اسم الوظيفة ووصفاً مختصراً لها وبياناً بمطالب التأهيل اللازمة لشغلها . ويطلق عليها د بطاقة الوظيفة . كما تحفظ بطاقة لكل موظف من العاملين لديها تتضمن ما يتمتع به من متطلبات التأهيل المختلفة ، وتسجل عليها أية تطورات تدر بها تلك المتطلبات طوال فترة بقاء العامل في الخدمة . ويطلق عليها د بطاقة الموظف ، كما تعد بطاقة تفحص للرشحين لشغل الوظائف الخالية عملاً بالبيانات الخاصة بكل منهم لاستخدامها طوال فترة ترشيحهم لشغل الوظيفة . وتكون

مخصصة لمرحلة اختيار وتعيين الموظفين الجدد ، وتنتهى وظيفتها بانتهاء تلك المرحلة ويطلق عليها « بطاقة الترشيح » .

ويمكن أن يكون لكل بطاقة حجم ولون يميز خاصين بها ، على أن يتم توحيد البطاقات على م - - توى جميع وحدات الجهاز الإدارى . ويتم لإنباع صور من جميع البطاقات لدى الجهاز المركزى للتنمية الإدارية ، الذى يقوم بترتيبها أجهديا فى مجموعات حسب التخصصات المختلفة ، وحسب القطاع الذى تنبمه كل وظيفة ، ويحتفظ بها لديه ليسهل الرجوع إليها عند الحاجة .

ولا يجوز تعيين أى شخص فى وظيفة خالية أو ترقية موظف إليها إلا بعد إجراء مطابقة بين بطاقة الوظيفة وبين بطاقة الموظف أو بطاقة الترشيح للتحقق من تطابقهما قبل إجراء التعيين أو الترقية . وتلتزم كل وحدة من وحدات الجهاز الإدارى للدولة بإخطار الجهاز المركزى للتنمية الإدارية بكل عمليات التعيين والترقية من طريق إرسال صور من قرارات شغل الوظائف ، ليجرى الجهاز المطابقة اللازمة على صور البطاقات المحفوظة لديه .

والهدف من ذلك هو ضمان موضوعية إجراءات التعيين والترقية وقيامها على أسس سليمة تضمن عدم الخروج على متطلبات التأهيل الموضوعية اللازمة لكل وظيفة . كما أن تلك البطاقات تقيد فى أغراض أخرى عديدة ، فالبائانات المدونة بها تصلح الاستخدام فى أغراض التسمية ، والأغراض الإحصائية ، والترشيح للبعثات والمنح التدريبية ، وسد احتياجات الدولة والدول الأخرى من التخصصات المختلفة ، وإجراء التنقلات بين فروع الجهاز الإدارى للدولة ، إلى غير ذلك .

وبذلك يمكن أن تضمن نظاما لترتيب الوظائف العامة يتسم بالموضوعية الكاملة ، ويعتمد تماما عن العوامل الشخصية^(١) ، ويتم بمرونة تمكن كل قطاع

(١) ونختلف فى ذلك تماما مع ما انتهى إليه أحد باحثى الإدارة العامة من ضرورة ربط الوظيفة بالفرد لا ربط الفرد بالوظيفة ، أى التزام الأسلوب للشخصى البحث فى الترتيب ، بحجة أن ذلك هو ما تستلزمه تطورات المجتمع

من تطبيقه بالطريقة التي تناسب مع طبيعته ومع تكوينه ، كما يتخلص من الطبقية والجمود والتعقيد التي تنسب بها النظم السابقة .

ثانياً : السلطة المختصة بعملية الترتيب :

تحقيقاً للبرونة في نظام ترتيب الوظائف العامة ، ولسهولة تعديله وتطويره بما يتلائم مع الظروف الإدارية المتغيرة ، ولإعطاء الجهاز الإداري للدولة قدرة من حرية التصرف في نظام الترتيب بما يتناسب مع ظروفه ومشاكله التي يعتبر أكثر ذكاءة بها من المشرع ، نرى أن يطبق المبدأ التالي فيما يتعلق بتحديد السلطة المختصة بعملية الترتيب .

١ - يمكنني بالنص في قوانين العاملين على مبدأ الترتيب ذاته ، بأن تنص تلك القوانين على ضرورة الأخذ بمبدأ ترتيب الوظائف العامة ترتيباً موضوعياً حسب ما تقتضيه أعمالها من صعوبات ومسؤوليات . وذلك حتى ننبغ على مبدأ الترتيب الصفة القانونية التي تلزم جميع المنظمات باحترامه والعمل به .

كما ينص في تشريعات العاملين أيضاً على الحد الأدنى والحد الأقصى الموظفين العموميين .

٢ - يترك للسلطة الإدارية للدولة كل ما عدا ذلك من أمور تفصيلية تتعلق بترتيب أو تقويم الوظائف العامة ، كتحديد المسميات الوظيفية لمختلف القطاعات ووضع المواصفات والشروط ومتطلبات التأهيل لكل وظيفة ، وتحديد المستويات

٣٦٦

المصري في الوقت الحاضر ، وإن الاتساق هو للخالق والمحرك لجميع عمليات التقدم الإداري والاجتماعي والاقتصادي . وهو قول مردود ويتنافى مع الأسلوب العلمي في الترتيب .

وقد ناقض للباحث نفسه في موضع آخر من بحثه ، حين قرر أنه لا يجوز التمسك بمبدأ الحقوق المكتسبة للموظف ، ولا يجوز لذلك البدء أن يمنع المدير من وضع الموظف في الوظيفة التي يكون أكثر صلاحية لممارسة مسؤولياتها . وهو ما يعني وضع متطلبات الوظيفة - لا ظروف الموظف - في الاعتبار الأول ، ويعني بالتالي ربط الفرد بالوظيفة وليس العكس .

راجع : محمود مختار محمد منصور ، رسالة دكتوراه للتخصص (الأصل الفرنسي) ، المرجع السابق ، ص ٤٢٤ ، ٤٢٩ .

المختلفة لمرتبات الموظفين العموميين في داخل الحدين الأدنى والأقصى للنصوص عليها في التشريع .

ويجب أن يكون الجهاز المختص بعملية الترتيب تابعا لسلطة تملو على جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة (وليكن تابعا لرئيس الجمهورية مباشرة) ، حتى يمكنه أن يفرض قراراته وتعليماته المتعلقة بالترتيب على جميع الوحدات ، وحتى تحترم تلك الوحدات نظام الترتيب وتلتزم بتنفيذه . كما يجب أن تكون قرارات الجهاز ملزمة ولا يمكن أن تكون ذات طابع استشاري . فذلك هو السبيل الوحيد لتنفيذ عملية الترتيب تنفيذا سليما في الدول التي لم ينضج بعد وعيها الإداري إلى الحد الذي يجعل الأجهزة الإدارية تلزم نفسها اختياريا بتنفيذ التوصيات ذات الصبغة الاستشارية .

كما يجب أن يدعم ذلك الجهاز - بالإضافة إلى الامكانيات المادية والفنية الكافية - مجموعة كبيرة من الخبراء الاداريين والموظفين الاكفاء المدربين على عملية الترتيب تدريجيا عمليا كافيا ، الواعين بمسئوليتهم الكبيرة ، المتميزين بالزراعة والحيلة والخبرة الطويلة .

وأخيرا فإن ذلك الجهاز ليس مسئولا عن انجاز عملية الترتيب لحسب ، بل يجب عليه - قبل القيام بتلك العملية - أن يقوم بتنظيم حملة نوعية إدارية واسعة النطاق لجميع موظفي الدولة كتمهيد علمي وتقني لعملية الترتيب . كما أن عليه - بعد انجاز تلك العملية - مسؤولية المتابعة والرقابة والتطوير المستمر لترتيب الوظائف العامة بما يتناسب مع التطور الدائم للنشاط الإداري للدولة .

ثالثا : الوظائف العليا :

يجب أن تراعى في تنظيم الوظائف العليا بمصر الاعتبارات التالية :

١ - أن توضع تلك الوظائف في إطارها الصحيح الذي يدل عليه اسمها ، وهو أن تقتصر على الوظائف القيادية العليا التي تربط ارتباطا مباشرا

بتخطيط وإعداد وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والتي يتولى شغلها مسؤولية الإشراف على قطاع من قطاعات العمل بالدولة (قد يكون جهازاً من أجهزتها وقد يكون مجموعة أجهزة) ، وأن يظل شغل الوظائف العليا مقصوراً على من يقومون بتلك المهام فعلاً .

وبتضمن ذلك ألا تعتبر الوظيفة العليا مجرد درجة مالية تهدف إلى تقرير مرتب معين لشاغلها ، فلا يعين الشخص في إحدى وظائف الإدارة العليا أو يرق إليها لمجرد تحقيق مصلحة شخصية أو مالية ، أو لمجرد أن أقدميته في الخدمة تسمح له بذلك ، أو لتوفر العلاقات الشخصية الطيبة بينه وبين رؤسائه . بل يجب أن يكون العمل في حاجة حقيقية لشغل إحدى تلك الوظائف ، وأن يعين فيها من تتوفر لديه الصفات القيادية والخبرات الإدارية الطويلة التي تؤهله لتحمل أعباء ذلك النوع من الوظائف الخطيرة التي ترتبط بالمصالح العليا للدولة ارتباطاً مباشراً .

٢ - ولا يجوز أن تشغل درجات الوظائف العليا بصفة شخصية ، بل يجب أن تعبر المسميات الوظيفية لتلك الوظائف عما يحتويه من أعمال وعما يقوم به شاغلها من واجبات ومسؤوليات تعبيراً دقيقاً ، وألا يشغلها سوى من يقومون بتلك الأعمال فعلاً . فلا يشغل درجة « الوزير » إلا من يرأس الجهاز الإداري لإحدى الوزارات بالفعل . ولا يشغل درجة « وكيل وزارة » إلا من تكون مسؤوليته الإشراف الكامل على جانب معين من اختصاصات إحدى الوزارات . كما لا يعين في وظيفة « مدير عام » إلا من يتولى رئاسة إحدى الإدارات العامة في الدولة ، وهكذا .

ويجب أن توضع لكل وظيفة من الوظائف العليا المواصفات والشروط ومطالب التأهيل المناسبة لها شأنها في ذلك شأن سائر الوظائف العامة ، مع الاهتمام بعناصر القدرة القيادية والخبرة الإدارية الطويلة والكفاءة العالية وسرعة التصرف وأخذ زمام المبادرة في الأمور ، كمتطلبات تأهيل أساسية لشغل ذلك النوع من الوظائف . وفي العناصر التي يمكن اكتشافها في الموظف

العام من خلال ممارسته العملية لواجباته ومسئولياته على مدى سنوات طويلة من العمل بأجهزة الدولة ، بشرط اتباع الطرق الموضوعية السليمة لتقويم كفاءة الموظفين دون تدخل الاعتبارات الشخصية في التقويم .

ولاشك أن اتباع سياسة سليمة لترقية الموظفين الأكفاء منذ بداية التحاقهم بالعمل ، كفيل بأن يمد الطريق لمن تتوفر فيهم تلك الشروط - دون غيرهم - للوصول إلى مستوى الإدارة العليا . ويمكن أن يحققوا نتائج أفضل في ممارسة مسؤولياتهم إذا تلقوا جرعة تدريبية أثناء شغلهم لوظائف الإدارة الوسطى ، لاعدادهم حلياً وعملياً لتحمل مستويات الوظائف العليا .

٣ - أما فيما يتعلق بالتخصص الفني لشاغلي وظائف الإدارة العليا ، فقد سبق أن أشرنا إلى أنه لا يجب أن يعتبر شرطاً أساسياً من شروط شغل تلك الوظائف ، إذ أن الوظيفة العليا هي منصب إداري قبل أن تكون وظيفة فنية ، والجانب الأكبر من مسؤوليات شاغلها هي مسؤوليات قيادية وإدارية وليست أعمالاً تخصصية .

إلا أننا نفضل دائماً أن يكون شاغل الوظيفة العليا على قدر من الإدراك الفني بنوعية الأعمال التي تتولاها المنظمة التي يقودها ، إذ لا يتخلو الأمر من مشاكل فنية تتمرض لها المنظمة ويستلزم الأمر تدخله لوضع حل حاسم لها أو الادلاء برأيه فيها على الأقل . ولكن هذا الشرط يأتي في الإعتبار التالي في الأهمية للشروط التي سبقت الإشارة إليها ، ويمكن في حالة عدم توفر القائد الإداري الذي يجمع بين ميزات القيادة والتخصص الفني ، أن يفضل من تتوفر لديه صفات القيادة ، ثم يعين مستشار فني للمنظمة يتولى قيادة الجانب الفني فيها بأسلوب استشاري محض ، على أن تفوض لرئيس المنظمة سلطة اتخاذ القرار باعتباره المسئول الأول عن قرارات المنظمة .

٤ - ليس من المفضل لدينا أن يوضع لوظائف الإدارة العليا هيكل متميز ونظام مستقل لدرجات الخاصة التي تفصل عن درجات الوظائف الأدنى كما هو

الحال في فرنسا . فليس ثمة ما يبرر عزل تلك الوظائف عن سائر المستويات الوظيفية وهي ليست سوى تدرجها طبيعياً للسلم الوظيفي من القاعدة إلى القمة .

وقد تختلف الوظائف العليا حقيقة عن الوظائف الأدنى من حيث نوعية مسئولياتها أو الشروط اللازمة لممارسة تلك المسئوليات ، إلا أن هذا لا يمكن سبباً لمزجها من السلم الوظيفي العادي ، وإلا لكان هناك ما يبرر وضع هيكل متميز ونظام مستقل وبمجموعة متصلة من الدرجات لكل مجموعة من الوظائف تتشابه في نوعية مسئولياتها وشروط ممارستها ، مما يترتب عليه القضاء على وحدة نظام الخدمة المدنية ، وتقسيمه إلى طبقات منفصلة عن بعضها البعض ، والقضاء على التدرج الطبيعي المتصل للوظائف العامة من أدناها إلى أعلاها .

رابعاً : الفئات المستتاة :

يجب أن يعاد النظر في نظم الفئات المستتاة (الكادرات الخاصة) في مصر على ضوء الاعتبارات التالية :

١ - أن يظل الاستثناء من الخضوع للنظام الأساسي للوظيفة العامة في أضييق الحدود ، بحيث لا يمتد من الخضوع لأحكامه سوى الفئات التي تختلف طبيعياً عنها اختلافاً جوهرياً عن طبيعة العمل الإداري ، بما يستوجب تقرير نظم خاصة لتلك الفئات تختلف عن النظام الأساسي ، لذا نرى أن يظل الاستثناء مقصوراً على السلطات القضائية ، وهيئات التدريس الجامعي والبحث العلمي ، والسلكين الدبلوماسي والفنصلي ، والهيئات العسكرية .

٢ - كما يجب أن يظل استثناء تلك الفئات الخاصة مقصوراً على القواعد الرئيسية في المجالات التي تستلزم تنظيمًا مختلفاً عن التنظيم الأساسي ، وذلك مثل قواعد التمييز والترقية وترتيب الوظائف . على أن تنظم تلك الأمور بطريقة مبسطة بعيدة عن التعقيد وعن الاسراف في عدد المستويات الوظيفية . أما فيما عدا ذلك ، فيجب إخضاع هذه الفئات للنظام الأساسي الذي يعتبر الشريعة العامة بالنسبة لسائر فئات الموظفين العموميين .

(م ٣٢ - ترتيب الوظائف)

ويلاحظ في هذا الشأن أن النظام الأساسي ذاته لا يجب أن يتناول بالتنظيم كافة الأمور التفصيلية الدقيقة ، بل يجب أن يقتصر بقدر الامكان على الخطوط العريضة والسياسة العامة المتعلقة بشئون الخدمة المدنية . أما التفاصيل فيجب أن تترك للوائح التنفيذية لتتولى تنظيمها بما يناسب كل قطاع على حدة ، حيث أنها تختلف اختلافاً كبيراً من قطاع إلى آخر ، بما في ذلك القطاعات الداخلة في نطاق النظام الأساسي للوظائف العموميين (١) .

٣ — يجب مراعاة الموضوعية الكاملة في ترتيب وظائف الكادرات الخاصة فإن ما يقوم به شاغل تلك الكادرات من أعمال وما يتحملونه من مسؤوليات لا يقل أهمية أو خطورة عما تقوم به سائر طوائف الموظفين العموميين إن لم يزد . وبالتالي فإن موضوعية الترتيب ليست أقل أهمية بالنسبة لتلك الكادرات . فلا يجوز الاستناد في قواعد التمييز والترقية بها إلى أسس شخصية ، كما لا يجوز الاكتفاء بالحصول على مؤهل دراسي معين (ولو يتفوق) أو قضاء مدة خدمة معينة . بل يجب أن تكون هناك متطلبات تأهيل متكاملة العناصر لكل وظيفة تشمل التدريب والمهارات والقدرات المختلفة ، بأن يتم التحقق من توفر تلك المتطلبات فيمن يرشح لشغل الوظيفة .

٤ — كما يجب الاهتمام بانقاء المعاهد والمدارس التدريبية التي تقوم على البرامج النظرية والتدريب العملي معاً ، لكي تخرج دفعات مؤهلة طلياً وعملياً لشغل وظائف تلك الكادرات ، بالإضافة إلى عقد دورات تدريبية للعاملين بها سواء عند التحاقهم بوظائفهم لتأهيلهم لممارستها ، أو أثناء الخدمة لرفع مستوى كفاءتهم .

(١) راجع على سبيل المثال القانون الأساسي للوظيفة العامة في فرنسا رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ الصادر بتاريخ ٤ غببرلاير سنة ١٩٥٩ ، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية . المرجع السابق) ، حيث لا يتجاوز عدد مواد القانون ٥٨ مادة تتعرض للخطوط الرئيسية لنظام الخدمة بايجاز ، بينما يضم قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ما يربو على مادة ٩٠ مفصلة تمتد إلى كثير من الأمور التي يمكن تنظيمها في لوائح الادارة العامة .

هـ - وبصفة عامة يمكن الاستفادة من الأفكار التي عرضناها فيما يتعلق بنظام الترتيب العام ، لترتيب وظائف الكادرات الخاصة بالأسلوب الذي يتفق مع ظروف كل نظام وطبيعة العمل به وتكون هيكله التنظيمي ، كما أن ما عرضناه من فواحد تتعلق بالوظائف العليا واجب التطبيق أيضاً على المستويات العليا للكادرات الخاصة ، وخاصة فيما يتعلق بضرورة أن يكون المسمى الوظيفي مصبراً تعبيراً دقيقاً عما تتضمنه الوظيفة من أعمال ، وألا يمين في الوظيفة إلا من تتوافر لديه مطالب التأهيل المناسبة لنولى تلك الأعمال ، وأن يقوم بمجرد شغله للوظيفة بالواجبات والمسئوليات الحقيقية التي يبر عنها ذلك المسمى الوظيفي .

إلا أنه فيما يتعلق بالجانب الفني ، نرى ضرورة توفر قدر كبير من التخصص الفني في شغل الوظيفة العليا في الكادرات الخاصة ، إلى جانب توفر قدر كبير أيضاً من الصفات القيادية فيه . وذلك بسبب الطابع الخاص للعمل بتلك الكادرات والذي يعتبر الجانب الفني فيه ذا أهمية أساسية لا غنى عنها في جميع المستويات الوظيفية للعاملين بالكادرات الخاصة .

(ب) المقترحات المتعلقة بالنظم المرتبطة بالترتيب :

وَضامنا لنجاح نظام الترتيب المقترح ، نرى وضع قواعد جديدة لبعض النظم الأخرى المرتبطة بنظام الترتيب ، والتي تؤثر فيه أو تتأثر به بصورة مباشرة ، تحقيقاً للزهد من الموضوعية والفاعلية لهذا النظام .

وتدور تلك المقترحات حول نظام المراتب . ونظام التقييم ، ونظام الترقية ، ونظام تقارير الكفاية ، وأسماء قوانين العاملين ، وإنشاء مجلس قومي لخدمة المدنية .

أولاً : نظام المراتب :

يجب أن يوضع نظام المراتب تتوفر فيه الشروط التالية :

(١) أن يحدد المراتب الأساسية بطريقة موضوعية تتفق مع ما تتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسئوليات تحقيقاً لمبدأ الأجر على قدر العمل ،

بحيث تتساوى الأجور في حالة تساوى الأعمال . وتختلف في حالة اختلاف الأعمال ، بغض النظر عن الظروف الشخصية للوظفين وما يعملونه من شهادات دراسية ، وبذلك تضع حداً نهائياً لمبدأ تسعير الشهادات الدراسية الذي لا يتفق مع موضوعية الترتيب أو مع المبادئ الإدارية السليمة وقواعد التنظيم العلمى . فالأجر يجب أن يقرر للعمل ذاته لا للوظف ، بحيث يتقاضاه كل من يقوم بذلك العمل ولو كان يحمل مؤهلات دراسية أو يتمتع بمميزات شخصية تزيد عما يحتاج إليه ذلك العمل .

(ب) أن تراعى الظروف الشخصية للوظفين في تحديد المستوى العام للمرتبات . فيجب أن يكون ذلك المستوى مرتفعاً بما ياسب مع مستوى تكاليف المعيشة . وبما يضمن الموظف العام المستوى الاجتماعي والمظهر اللائقين بمهنة الوظيفة العامة وبكافته كعامل من عبال الدولة ويمثل لها في المجتمع ، وبما يتفق مع ما يبذله الموظف في وظيفته من مجهود من أجل تحقيق الصالح العام .

ويجب إعادة النظر في مستوى المرتبات مرة على الأقل كل خمس سنوات ، وذلك حتى تضمن تحقيق التلازم المستمر بين مستوى المرتبات وبين المستوى العام لأسعار المعيشة . وبهنا أن نؤكد هنا الأهمية القصوى لمبدأ ربط المرتبات بالأسعار . ويعنى ذلك المبدأ ضرورة العمل بصفة مستمرة على زيادة المرتبات بنسبة تساوى - على الأقل - لنسبة الارتفاع في أسعار الحاجيات الأساسية للمعيشة (المأكل والملبس والسكن .. الخ) ، ولأن مستوى معيشة الموظف العام سيصبح في تدهور مستمر إذا لم نحصر على وجود علاقة ثابتة ومستمرة بين المرتبات والأسعار .

ولا يتعارض ذلك المبدأ مع مبدأ موضوعية المراتب . ففي نطاق ذلك المستوى المرتفع للمرتبات يختلف المراتب من وظيفة لأخرى بقدر الاختلاف بين الوظيفتين فيما تضمنته أعمال كل منها من صعوبات وممثرات ، بغض النظر عن الاختلاف في الظروف الشخصية بين شاغلى الوظيفتين .

ومن ناحية أخرى يجب أن يضمن النظام للوظفين الزيادة الدورية المستمرة في مرتباتهم ولو لم تتح الفرصة لترقيتهم وظيفياً . أى أنه يجب التمسك بين الزيادة المنتظمة في المرب وبين الترقية الوظيفية ، بحيث لا يتوقف مرتب الموظف عن الزيادة المنتظمة لأى سبب كتأخير الترقية أو الوصول إلى نهاية المربوط أو لغير ذلك من الأسباب .

(ج) أن يتم نظام المرتبات بالتناقص والعدالة والتناسب بين مختلف المستويات ، ويتضمن ذلك التخلي عن سياسة البدلات والرواتب الاحافية المختلفة التي تضاف إلى المرب ، والتي تختلف من فئة لأخرى اختلافاً كبيراً . بل إن هناك فئات كثيرة تحرم منها مما يؤدي إلى اختلاف كبير في المرتبات الفعلية التي يتقاضاها موظفوا كل فئة .

فقد أخذت كل فئة من فئات الموظفين تطالب بحقها في الحصول على بدلات متنوعة . ونجح بعضها في الوصول إلى ما يريد ، بينما فشل البعض الآخر في ذلك . وأصبح الأصل هو تقرير البدلات أو المطالبة بها ، والاستثناء هو السكوت عنها ، وبذلك تقشت هذه الظاهرة بصورة غير مقبولة أدت إلى اختلال نظام المرتبات وفقدانه للوضوح والعدالة ، فضلاً عن تحميل الميزانية العامة للنبوة بأعباء مالية ضخمة ، مع ما يسببه ذلك الاضطراب من متاعب نفسية للوظف العام .

لذا فن المقصود إلغاء البدلات بجميع أنواعها ، وتوجيه الاعتمادات المالية التي تنفق عليها نحو تحقيق زيادة عامة في مستوى المرتبات بصورة شاملة تحفظ للنظام تماسكه وعدالته . ولا شك أن إلغاء البدلات سيحقق فائدة أخرى ، وهي توفير ما يبدل من وقت ومجهود ونفقات في تقريرها واحتسابها وصرفها وتعديلها والتخلص مما ينشأ عنها من مشاكل ومنازعات إدارية وحسابية وقضائية لأحصرها ، فضلاً عن تحقيق الراحة النفسية للوظف العموميين وتمتصهم في نظام المرتبات (١) .

(١) راجع : سليمان محمد الطماوى ، مبادئ القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ وما بعدها ، حيث يؤيد سياسته نفس الرأى .

(د) نظراً لما يتعرض له مرتب الموظف العام من استقطاعات عديدة ومتتوعة تؤدي إلى انخفاض المرتب الفعل الذي يتقاضاه الموظف عن مرتبه الأساسى ، مما يؤدي إلى تدمير الموظفين وفقدانهم للثقة في نظام المرتبات ، خاصة وأن الكثيرين منهم يجهلون تفاصيل تلك الاستقطاعات والدافع إلى خصمها . كما يؤدي من جهة أخرى إلى بذل الكثير من الوقت والجهد والنفقات في احتساب المرتبات الصافية ، مع ما يترتب على ذلك من مشاكل ومنازعات لأحصر لها بين الإدارة والموظفين ، لذلك نقترح إلغاء جميع الاستقطاعات التي تخص من مرتبات الموظفين العموميين بمختلف أنواعها والاستعاضة عنها بضرورة سنوية موحدة يطلق عليها « حصرية الخدمة المدنية » أو « حصرية الوظيفة العامة » تكون هي الاستقطاع الوحيد الذي يخص من مرتب الموظف ، وتحدد بنسبة مئوية معينة من المرتب الأساسى السنوى .

ويمكن تقسيم حصرية الخدمة المدنية إلى شرائح تصاعدية حسب قيمة المرتب الأساسى للموظف ، فتبدأ بنسبة ١٠ ٪ للدرجة الأولى وتصل إلى نسبة ٢٥ ٪ للدرجة الأخيرة . وتصب حصيلة هذه الضريبة الموحدة في حساب واحد لدى وزارة المالية بالنسبة لجميع فئات الموظفين العموميين . وتقوم وزارة المالية - عن طريق تشريع يحدد ذلك - بتوزيع حصيلة هذه الضريبة على الأغراض المختلفة التي يحددها التشريع وبالنسبة التي تنقرر لكل غرض (كسب العمل - الدفاع - الأمن القوى - المعاشات - الادخار الاجبارى - التأمين الصحى - تأمين البطالة والتشيخوخة وعمر العمل - حراتب الدفعة - التذاكر ، إلى غير ذلك) .

وتقوم إدارات شئون العاملين بالوحدات الإدارية المختلفة باحتساب حصرية الخدمة المدنية مرة واحدة في نهاية العام بالنسبة لجميع العاملين ؛ وتحسب عن العام المنصرم بأكمله ؛ ثم يخصم من مرتب الموظف الذى يتقاضاه فى العام التالى على لائى عشر قطعاً متساوياً . ويمكن للموظف دفعها بالكامل مرة واحدة إن أراد الاحتفاظ بمرتبه الاجمالى دون أية استقطاعات .

وبهذا يمكن أن تحقق لنظام المراتب البساطة في التركيب والسهولة في الحساب والعدالة في التوزيع ، سواء من وجهة نظر الإدارة أو من وجهة نظر العاملين أنفسهم .

(٥) نرى ضرورة إنشاء نظام كامل للحوافز التوازية والمقايية للموظفين العموميين (١) ، يسر جنبا إلى جنب مع نظام المراتب ويستقل عنه ، ويتضمن مجموعة الحوافز التشجيعية للموظفين الممتازين ، والمقوبات التأديبية للموظفين المقصرين .

فالأصل هو أن يؤدي الموظف العام واجبه أداء سليما وكاملا حسب قدرات الشخص العادي وطبقاً لمعايير الأداء الموضوعة بدقة ، وهو يتقاضى مرتبه على هذا الأساس . أما الموظف المقصر الذي لا يصل إلى تحقيق تلك المعايير ، والموظف الممتاز الذي يتجاوزها ، فكلاهما يجب أن يخضع لنظام مستقل للعقاب والثواب .

ويجب أن يتضمن ذلك النظام جدولا تفصيليا كاملا ؛ يوضح نوعية ومقدار الحوافز التشجيعية التي تتوفر لكل نوع من أنواع الخدمات الممتازة أو الإنتاج غير العادي التي يقدمها الموظفون الأكفاء ، كما يوضح نوعية ومقدار العقوبات التأديبية التي توقع عن كل خطأ أو تقصير أو إهمال يقع من جانب الموظف غير الأكفاء .

ويجب أن توجه عناية خاصة إلى عمال الإنتاج الصناعي الذين يمكن قياس إنتاجهم بكمية محددة . فتعتبر أجورهم العادية مقياسا لنظم كمي إنتاج معين ، وهي الكمية العادية المتوسطة كانوا أو لا . ثم تتوفر لهم مكافآت تشجيعية عن كل ما يزيد عن ذلك ، وتوقع عليهم عقوبات معينة عن كل ما ينقص عن ذلك .

(١) يطلق البعض على تلك الحوافز تسمية (الحوافز الايجابية والحوافز السلبية) . الا اننا لا نؤيد تلك التسمية ، اذ ان « السلبية » هي الامتناع عن فعل الشيء ، بينما المقوبات للتشجيعية تعتبر اجراء ايجابيا شأنها شأن المكافآت التشجيعية وما إليها .

ويجب أن تعطى لنظام الحوافز أهمية كبرى تتساوى تماما مع أهمية نظام المرتبات ، بحيث يعتبر مرتب الموظف العام هو « الجزء الثابت » من موارده الوظيفي ، وتعتبر الحوافز هي « الجزء المتحرك » من ذلك المورد الذي يتغير صعودا وهبوطا مع إنتاجيته وكفاءته ومدى تحقيقه للأهداف الموضوعه (١) .

ثانيا : نظام التمييز :

وفيما يتعلق بالتمييز يجب أن تراعى فيه القواعد الأساسية التالية .

١ - تمييز موظفين على قدر حاجة العمل فقط دون أية زيادة ، والنخل عن سياسة التمييز الجماعى الشامل لجميع خريجي الجامعات والمعاهد العليا والمدارس الفنية . صرف النظر عن مدى احتياج الدولة لخدماتهم ، وبصرف النظر عن مدى صلاحيتهم ، وهى السياسة التى تؤدى إلى تحميل الميزانية العامة للدولة بأعباء مالية تنوق طاقتها ، فضلا عما تؤدى إليه العمالة الزائدة من خلل فى الإدارة واضطراب فى الإنتاج . ويجب العودة مرة أخرى إلى نظام امتحانات المتابعة فى التمييز للحصول على الخريجين الأكفاء فقط وفى حدود الأعداد والنوعيات التى تحتاج إليها الدولة ، بحيث يتم اختيارهم اختيارا موضوعيا سليما .

ويمكن الاستعاضة عن سياسة التمييز الجماعى الشامل للخريجين بعدة حلول بديلة ، مثل تشجيع الهجرة للخارج والإعارة للدول الأجنبية بالنسبة لنوعيات

(١) بدأت الدولة فى الفترة الأخيرة تسلك نهجا محمودا نحو نظام « الإدارة بالأهداف » الذى لا يحاسب بمقتضاه الموظف العام على مجرد تنفيذ التعليمات ولوائح محددة ، بل يحاسب على مدى تحقيقه لأهداف معينة فى زمن معين ، مع ترك حرية للعمل له دون قيود ثم محاسبته فى النهاية على النتائج . وهو اتجاه سليم يخلص الإدارة من قيود اللوائح وتعميدات الروتين ويساعدها على تحقيق أهدافها . كما أنها فى ذات الوقت وسيلة جيدة لقياس مدى كفاءة الموظف العام ، وخاصة فى قطاعات الخدمات التى لا يمكن قياس إنتاج الموظف فيها قياسا كميا محددا . إلا أنه لم تتخذ بعد أية إجراءات إيجابية ملموسة لوضع سياسة الإدارة بالأهداف موضع التطبيق الفعلى رغم الإعلان عنها منذ فترة ليست وجيزة .

الحرر من الزوائد عن حاجة الدولة ، وتقديم كل التسهيلات الممكنة لهم . ويمكن كذلك توجيه الفائض من الحرر من الموظفين والزوائد عن حاجة العمل نحو الالتحاق بالشركات والمؤسسات الأجنبية التي بدأت تمارس نشاطها على مدى واسع في مصر بعد سياسة الانفتاح الاقتصادي ، وكذلك تشجيعهم على الالتحاق بوحدة القطاع الخاص وعلى ممارسة المهن الحرة والمهن التجارية .

ويجب إصدار التشريعات التي تنص على توفير الضمانات المختلفة للعاملين بكل تلك المجالات حتى يتقبل عليها الموظفون ، وخاصة ضمانات الاستقرار والمعاش ومكافآت ترك الخدمة ، ووضع حد أدنى مناسب للأجور ، ومنح الاجازات الكافية ، ووضع ضمانات عدم الفصل التعسفي ، والاعتراف بمدد الخدمة التي تقضي بتلك القطاعات ، إلى غير ذلك .

٢ - التنسيق بين احتياجات الدولة من القوى العاملة وبين نظام التعليم في مصر وسياسة القبول بالمدارس والمعاهد والجامعات ، ضمانا للحصول على الاحتياجات الحقيقية للدولة من الأيدي العاملة بالعدد المناسب من كل تخصص دون فائض أو نقصان في أي تخصص .

٣ - ضرورة وضع الشخص المناسب في المكان المناسب ، مع احترام ذلك المبدأ الهام وتطبيقه بدقة دون أية استثناءات .

٤ - الاهتمام بتدريب الموظفين تدريباً عملياً يرفع من مستوى كفاءتهم الانتاجية ويستوى في ذلك التدريب السابق للتميين والتدريب اللاحق بعد التمين ، مع التوسع في إنشاء المعاهد الإدارية والتدريبية وفي القبول بها في جميع أقاليم الدولة ، ضمانا للحصول على جيل من الموظفين ذوي الكفاءة العالية ليساهموا في رفع مستوى العمل الإداري وخفض نفقاته وتبسيط إجراءاته .

٥ - التطبيق الدقيق والمستمر لقانون عدم جواز الجمع بين وظيفتين كل منهما مجرب ، حتى تنسج الفرصة لتشغيل أكبر عدد ممكن من العاملين بأقل قدر ممكن من النفقات .

ثالثاً : نظام الترقية :

أما فيما يتعلق بالترقية فيجب أن تكون ترقية وظيفية بحتة ، وأن توضع للنظم التي تجعل منها ترقية موضوعية سليمة تتم بالكفاية والصلاحية فقط والحاجة للعمل وحدها ، دون أن يكون الهدف منها هدفاً مالياً بحتاً . فالزيادة المنتظمة في المرتب يجب أن تنقرر للجميع دون أن يلهوا وراء الترقية أو ينتظروا دورهم فيها ، أما الترقية الوظيفية فهي للاكفاء فقط وعلى قدر الاحتياجات الوظيفية للورق .

ونقترح هنا تطبيق الفكرة المتبعة في فرنسا في ترقية الموظفين العموميين . وهي فكرة جدول الترقيات (Le Tableau d' Avancement) ، وتتلخص هذه الفكرة في وجود جدول سنوي للترقيات تدرج فيه أسماء الموظفين المستوفين لشروط الترقية في الدرجة كل سنة . ويتم تسجيل الموظف في جدول الترقيات بعد تقارير مدى صلاحيته للترقية طريق عن اختيارات تعقد لهذا الغرض (ومن الممكن في بعض الحالات أن يتم التسجيل في جدول الترقيات بدون اختبارات) . وتم الترقية في الدرجة بالاختيار سنوياً من بين الموظفين المدرجين في جدول الترقيات حسب ترتيب تواريخ قديم في ذلك الجدول وعلى قدر حاجة العمل (١) .

ويدخل إعداد جدول الترقيات في اختصاص لجنة الترقيات التي تقوم عددين متساويين من مثل الإدارة وممثل الموظفين ، ويختلف تشكيلها في كل مرة بحيث تقوم دائماً موظفين من نفس درجة الموظف المطلوب إدراجه في الجدول ، ومن الدرجة المطلوب ترقيته إليها .

(١) يراجع في مزيد من التفاصيل حول فكرة جدول الترقيات :

— فيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٣١٢ وما بعدها .

— وفيكتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

و ، L' Actualité Juridique ،

المرجع السابق ، عدد ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٦٩ ، ص ٦٧٥ .

ونرى أن تطبيق لدينا لفكرة قيد الموظفين المستوفين لشروط الترقية في جدول للترقيات شديدا . وعند الحاجة إلى شغل إحدى الوظائف الحالية فإنه يختار لشغلها أحد الموظفين المدرجين في جدول الترقيات والمستوفين لشروط شغل الوظيفة الحالية . وعند تعدهم فإنه يمكن اختيار الأقدم في اثنين ، أو الأقدم في القيد في جدول الترقيات ، أو الأكثر كفاءة ، أو الأكبر سناً ، أو الحاصل على مؤهلات أعلى ، إلى غير ذلك من معايير . كما يمكن تقدير درجة معينة لكل عنصر من هذه العناصر واختيار الموظف الحاصل على أكبر عدد من الدرجات في المجموع الكلي للدرجات تلك العناصر .

وطريقة جدول الترقيات هي طريقة موضوعية سليمة تضمن عدم الانحراف بالترقيات لتحقيق مآرب شخصية بحتة ، أو للتفرقة بين الموظفين على أساس غير عادله ، كما تعطى للموظفين الثقة الكاملة في عدالة نظام الترقيات ، وهي أخيراً تنظم عملية الترقية بحيث لا تتم إلا عند خلو إحدى الوظائف ويقدر الحاجة فقط .

وتجدر الإشارة إلى أن موضوعية نظم الترقية تقتضى التخلي تماماً عن سياسة إصدار قوانين الإصلاح الوظيفي ، و « الرسوب الوظيفي » التي تتضمن الترقية الجماعية لكل من أمضى مددا معينة في فئة واحدة أو في أكثر من فئة ، بغض النظر عما إذا كانت هناك حاجة حقيقية للعمل إلى تلك الترقيات أم لا ، ولأنما لتحقيق المصالح الشخصية والمادية للموظفين فقط ، مما يؤدي إلى تحميل الإدارة بأعباء مالية ووظيفية هي في غنى عنها ، وهو أسلوب يتعارض تماماً مع مبادئ التنظيم العلمي ومع موضوعية النظام الوظيفية ، بل إنه كافي بالقياس تماماً على موايا نظام ترتيب الوظائف .

واباً : نظام تقارير الكفاية :

وأما فيما يتعلق بتقارير الكفاية ، فنظراً لما أثبتته الواقع العمل من أن تلك التقارير لا تميز تمبيراً دقيقاً عن المستوى الحقيقي للموظفين ، نظراً لما يتدخل في إعدادها من عوامل شخصية أو عدم مراعاة للدقة ، بما يؤدي إلى المغالاة في إعطاء بعض الموظفين ، والتفتير على البعض الآخر في الدرجات ، فالقترح هو

إلغاء نظام التقارير السنوية ، والاستماع منه بنظام آخر من مؤداه الاكتفاء
بتقارير تعد في مناسبات معينة تستدعي إعداد تقرير عن موظف بالذات .

فالموظف الذي يقوم بعمل محدد يدل على الامتياز أو التفوق ، مثل تقديم
اختراع أو ابتكار معين ، أو التقدم باقتراح محدد يؤدي إلى تحسين الانتاج أو خفض
التنفقات ، أو القيام بمجهود إضافي ممتاز إلخ ، يقدم عنه رئيسه تقريراً يرفع للإدارة
العليا ويتضمن وقائع محددة ومدعمة بالمستندات ، ويحفظ بملف خدمته ، ويكافأ
عنه الموظف كما يؤخذ في الاعتبار عند الترقية . أما الموظف الذي يرتكب خطأ
كبيرا أو يقع منه إهمال أو قصير ، فيقدم عنه تقرير أيضا يتضمن وقائع محددة
ويجازى على خطئه ، ويحرم من الترقية ومن المكافآت لمدة معينة .

أما فيما حدا ذلك فلا ضرورة لإعداد تقارير سرية عن سائر الموظفين الذين
يعتبرون موظفين عاديين يمارسون عملهم بالقدر المطلوب منهم ، وبالتالي فلن
تجدي التقارير التي تكتب عنهم بالنفع أو الضرر لم أو الإدارة . وبذلك نضمن
تحقيق الموضوعية في إعداد التقارير دون محاباة أو تفتير ، إذ أن كتابة التقارير
هنا سوف تقتصر على حالات معينة بالذات وتستند إلى وقائع مؤيدة بالأدلة ،
وبالتالي فلن تثير الجدل أو الخلاف أو شبهة التمييز .

خامساً : تعديل أسماء قوانين العاملين :

ونرى أن يتم تعديل أسماء قوانين العاملين المدنيين بالخدمة ، بحيث يطلق عليها
اسم « قوانين الخدمة المدنية » أو « قوانين الوظيفة العامة » ، وذلك حتى تتفق
مسمياتها مع الطابع الموضوعي الذي يجب أن تنسب به تلك القوانين .

كما يجب أن تمتد تلك الموضوعية أيضاً إلى المسميات التي تتعلق على كافة النظم
الوظيفية التي تحكم القطاع العام والكادرات الخاصة . وذلك بأن يطلق عليها نظام
الخدمة المدنية بالقطاع العام ، و « نظام هيئات التدريس الجامعي » و « نظام
الهيئات الدبلوماسية والفصلية » وهكذا .

سادساً : إنشاء مجلس قوى للخدمة المدنية :

ونقترح أخيراً إنشاء مجلس قوى للخدمة المدنية يتولى رسم السياسة العليا

للخدمة المدنية في الدولة. وتكون من مسؤولياته إعادة النظر في نظم ترتيب الوظائف العامة وسياسة المرتبات ، بهدف تطويرها وتمديدتها بصفة مستمرة ، حتى تواكب التطورات الادارية والفنية والاجتماعية في البلاد . ويجتمع المجلس مرتين على الأقل سنوياً للتنسيق والرقابة والمتابعة والتطوير في مجال الخدمة المدنية ، على أن يتبع المجلس رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس الوزراء مباشرة .

ويرأس المجلس القوي للخدمة المدنية نائب رئيس الوزراء لشئون الخدمات. ويمكن أن يضم لعضويته وزراء المالية والاقتصاد والقوى العاملة والتنمية الادارية والتخطيط والتعليم ، بالإضافة إلى رئيس مجلس الدولة ورئيس الجهاز المركزي للتنمية الادارية ، وستة أعضاء يمثلون النقابات العمالية وتقوم تلك النقابات باختيارهم ، على أن يتم تجديدهم مرة كل سنتين . ويكون هذا المجلس بمثابة السلطة التنفيذية العليا بالنسبة لكل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية في مصر ، على أن يتخذ المجلس طابعاً الواسع الاستشارة ، بحيث تلتزم بتنفيذ القرارات الصادرة منه جميع وحدات الجهاز الاداري للدولة .

فهرس الكتاب

صفحة

مقدمة

٢

باب تمهيدى

نظرية الترتيب

١١

الفصل الاول - مفهوم الترتيب

٢٠

الفصل الثانى - نشأة الترتيب

٢٧

الفصل الثالث - سمات الترتيب

٣٤

الفصل الرابع - مزايا الترتيب

٤٢

الفصل الخامس - مصاعب الترتيب

الباب الاول

الترتيب فى النظم المقارنة

٤٩

الفصل الاول - الترتيب فى النظام الاوربى

٤٩

المبحث الاول - طبيعة التوظيف

٥٣

المبحث الثانى - نظام الترتيب

٦٠

المبحث الثالث - تطبيقات الترتيب

٦٠

المطلب الاول - فى دول النظام الاوربى بوجه عام

٦٤

المطلب الثانى - فى فرنسا

٩٨

المطلب الثالث - فى انجلترا

١١٨

المبحث الرابع - تقدير النظام الاوربى

١٢٢

الفصل الثانى - الترتيب فى النظام الامريكى

١٢٢

المبحث الاول - طبيعة التوظيف

١٢٦

المبحث الثانى - نظام الترتيب

صفحة

١٣١	المبحث الثالث - تطبيقات الترتيب
١٣١	المطلب الأول - في دول النظام الأمريكى بوجه عام
١٣٨	المطلب الثانى - فى الولايات المتحدة الأمريكية
١٦٢	المطلب الثالث - فى إنجلترا بعد تقرير فلتون
١٧٢	المبحث الرابع - تقدير النظام الأمريكى
١٧٦	الفصل الثالث - الترتيب فى النظام الاشتراكى
١٧٦	المبحث الأول - طبيعة التوظيف
١٨١	المبحث الثانى - نظام الترتيب
١٨٦	المبحث الثالث - تطبيقات الترتيب
١٨٦	المطلب الأول - فى دول النظام الاشتراكى بوجه عام
١٩٢	المطلب الثانى - فى الاتحاد السوفيتى
٢١١	المبحث الرابع - تقدير النظام الاشتراكى
	الباب الثانى

الترتيب فى جمهورية مصر العربية

٢١٧	الفصل الأول - طبيعة التوظيف
٢١٨	المبحث الأول - دوام شغل الوظيفة العامة
٢٢٠	المبحث الثانى - شخصية شغل الوظيفة العامة
٢٢٧	الفصل الثانى - نظام الترتيب العام
٢٢٧	المبحث الأول - الترتيب العام الشخصى
٢٢٧	المطلب الأول - ترتيب ما قبل العمل بقانون موظفى الدولة
٢٣٩	المطلب الثانى - ترتيب ما بعد العمل بقانون موظفى الدولة
٢٤٥	المبحث الثانى - الترتيب العام للموضوعى
٢٤٦	المطلب الأول - خطة ترتيب ديوان الموظفين
٢٥٥	المطلب الثانى - خطة ترتيب الجهاز المركزى للتنمية الإدارية
٢٩٤	الفصل الثالث - نظم الترتيب الخاصة

صفحة	الموضوع
٢٩٤	المبحث الأول - القطاع العام
٢٩٤	المطلب الأول - أوضاع العاملين بالقطاع العام
٢٩٨	المطلب الثاني - الترتيب الشخصي لوظائف القطاع العام
٣٠٠	المطلب الثالث - الاتجاه نحو الترتيب الموضوعي
٣٠٣	المطلب الرابع - الاستثناء من الترتيب الموضوعي
٣٠٤	المطلب الخامس - تجميع الفئات الوظيفية في مستويات
٣٠٧	المطلب السادس - الترقية الموضوعية
٣١١	المطلب السابع - تقدير تجربة الترتيب في القطاع العام
٣١٦	المبحث الثاني - الفئات المستثناة
٣١٨	المطلب الأول - الخصائص المشتركة للفئات المستثناة
٣٢٧	المطلب الثاني - الخصائص المميزة لبعض الفئات
٣٣٥	خاتمة

تطلب جميع منشوراتنا من

مؤسسة

دار الكتب العربية

للطبع والنشر والتوزيع

الكويت شارع فهد السالم عمارة السوق الكبير

بجوار المخازن الكبرى محل رقم ٢٥٠ أرضى

ت : ٤٣٦٧٦٥ ص ٠ ب ٢٢٧٥٤